

Jussi Mäkinen

ASIAKIRJAJULKISUUS AHVENANMAAN
POLIISIVIRANOMAISESSA

Liiketalouden koulutusohjelma
2015

ASIAKIRJAJULKISUUS AHVENANMAAN POLIISIVIRANOMAISESSA

Mäkinen, Jussi
Satakunnan ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma
Toukokuu 2015
Ohjaaja: Moisio, Hanna
Sivumäärä: 62
Liitteitä: 2

Asiasanat: asiakirja, julkisuusperiaate, salassapito, salassapitomerkintä

Tässä opinnäytetyössä kartoitettiin Ahvenanmaan julkisuuslain ja Manner-Suomen julkisuuslain eroja salassapidon osalta. Tutkimusmenetelmänä käytettiin tapaustutkimusta ja osaltaan tekstianalyysia sekä nimenomaan vertailevaa oikeustiedettä, sillä osin kuin lain säädäntöjä vertailtiin keskenään. Käsittämä tutkimusongelmana juontui rinnakkaislainsäädännöstä. Lisäksi ongelmaa loivat Poliisihallituksen antamat ohjeistukset ja määräykset, jotka koskevat poliisin toimintaa ja toimintamalleja. Nämä ohjeet annetaan vain ja ainoastaan Mantereen lain säädännön ja oikeuskäytännön mukaisesti. Toisin sanoen Ahvenanmaa poliisiviranomainen joutuu aina suodattamaan ohjeita ja pohtimaan ohjeistuksen vaikutuksia poliisin toimintaan oman lain säädäntönsä valossa.

Aluksi työssä paneuduttiin teoria tietoon koskien asiakirjoja sekä niiden julkisuutta. Teoria tiedon avulla muodostettiin pohja lakien vertailulle. Teoria osassa käytiin aluksi lävitse kaikki keskeisimmät ja tärkeimmät käsitteet, jotka liittyvät asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Käsitteiden avaamisen jälkeen työssä paneuduttiin salassapitosäännöksiin ja sen merkitsemiseen. Lopuksi työssä käsiteltiin tiedon antamista sekä saamista viranomaisen asiakirjasta. Työn teoria osuus pohjautui vahvasti julkisuuslakiin sekä asiakirjojen julkisuutta käsittelevään oikeuskirjallisuuteen.

Työn empiirisessä osiossa siirryttiin pois julkisuuslain käsittelystä yleisellä tasolla ja siirryttiin poliisihallinnon maailmaan. Poliisihallinnon osalta keskityttiin esitutkintaan ja esitutkinnassa esiintyvien asiakirjojen salassapitoon. Kun työssä siirryttiin tarkastelemaan salassapitoa poliisihallinnon silmin, tärkeimmäksi lähteeksi julkisuuslain rinnalle nousi Poliisihallituksen määräys poliisin salassa pidettävien tietoaaineistojen käsittelystä.

Ahvenanmaan ja Manner-Suomen julkisuuslain erot salassapidon osalta kulminoituivat salassapitoaikoihin. Kun erot oli havaittu, voitiin huoletta noudattaa Poliisihallituksen määräystä poliisin salassa pidettävien tietoaaineistojen käsittelystä ja rakentaa määräyksen varaan Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toimintamallit salassa pidettävän materiaalin käsittelyn osalta. Työn tuloksena syntyi liitteenä oleva suomen- ja ruotsinkielinen ohjeistus Ohjeita esitutkinnan salassapitoon. Ohjeistukseen avulla viranomaisen käytännöt yhtenäistyvät asiakirjojen salassapidon osalta.

THE PUBLICITY OF DOCUMENTS IN THE POLICE AUTHORITY OF ÅLAND ISLANDS

Mäkinen, Jussi

Satakunta University of Applied Sciences

Degree Programme in Business Administration

May 2015

Supervisor: Moisio, Hanna

Number of pages: 62

Appendices: 2

Keywords: document, right-of-access principle, concealment, secrecy marking

In this scholarly thesis the goal was to chart the differences in the Act on the Openness of Government Activities regarding concealment between Åland Islands and continental Finland. In this thesis the used research method was a case study. In addition text analysis was used and especially comparative jurisprudence when comparing the legislations with each other. The research problem at hand arises from a parallel legislation. In addition problem arises from the instructions and regulations given by The National Police Board concerning police's action and operational models. These instructions are given one and only according to the continental Finland's legislation and legal usage. In other words the police authority of Åland is always compelled to evaluate these instructions and ponder its effects to the police's actions according to its own legislation.

In the beginning of theses a deep dive into academic information concerning documents and their publicity was taken. The academic information created a foundation for comparing the legislations. At first all the essential and most important concepts regarding the publicity of documents and concealment were reviewed in the theoretical part. After familiarization with the concepts the theory focused on concealment regulation and making a secrecy marking. Finally the topic of giving and receiving information from authority's document was dealt. The theoretical part of thesis was based firmly on the Finnish Act on the Openness of Government Activities and academic literature dealing with the Act on the Openness of Government Activities.

In the empirical part of the thesis, the topic was moved away from dealing publicity legislation in a common level into the world of police administration. The focus inside the police administration was on preliminary investigation and concealment of documents involving preliminary investigation. When concealment was viewed from the police administration aspect, the National Police Board's regulation of police's confidential material processing became the main repository along side with the Finnish Act on the Openness of Government Activities.

The differences in the regulation of public procurement between Åland and Finland were culminated in concealment times. After the differences had been identified, it was easy to obey the National Police Board's regulation on police's confidential material processing and build the Åland police authority's operational models of confidential material processing on the base of the regulation. As a result of this research a bilingual guidance *Ohjeita esitutkimnan salassapitoon* was created. With the help of this guidance police authority's practices can be united concerning concealment.

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	6
2	TUTKIMUSONGELMA JA SEN KUVAUS.....	6
2.1	Opinnäytetyön taustaa ja tutkimusongelman kuvaus	7
2.2	Teoreettinen viitekehys	8
2.3	Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen.....	9
3	TÄRKEIMMÄT KÄSITTEET	11
3.1	Asiakirja	11
3.2	Viranomaisen määritelmä	13
3.3	Viranomaisen asiakirjan määritelmä.....	14
3.4	Ei viranomaisen asiakirja	18
3.5	Julkisuusperiaate	19
3.6	Asianosaisjulkisuus	21
3.7	Asianosaisjulkisuuden rajoitukset	22
4	SALASSAPITOSÄÄNNÖKSET.....	23
4.1	Salassapidon käsitteitä.....	24
4.1.1	Salassapitovelvollisuus	24
4.1.2	Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus	24
4.1.3	Vaitiolo velvollisuus	25
4.1.4	Hyväksikäyttökielto	26
4.1.5	Sivullinen	26
4.1.6	Osajulkisuus	27
4.1.7	Viranomaisen tiedonsaantioikeus	28
4.2	Salassapidon merkitseminen	29
4.3	Perusteet salassapidolle	32
4.4	Ehdoton salassapito sekä vahinkoedellytyslausekkeet	35
4.5	Hallinnon oikeusperiaatteet ja salassapito.....	36
4.6	Salassapidon loppuminen	37
4.7	Lainsäädännön haasteet	38
5	TIEDON SAAMINEN VIRANOMAISEN ASIAKIRJASTA.....	39
5.1	Oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjasta	39
5.1.1	Asianosaisen tiedonsaantioikeus	41
5.1.2	Tutkimusta varten annettavat tiedot.....	42

5.2	Tiedon pyytäminen viranomaisen asiakirjasta	43
5.3	Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta	46
5.4	Hyvä tiedonhallintapa	47
6	TUTKIMUSTULOKSET	48
6.1	Tulokset.....	48
6.2	Ohjeistuksen esittely.....	50
6.2.1	Salassa pidettävän asiakirjan kriteerit ja salassapitomerkin teko	51
6.2.2	Suojaustason valinta ja turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö	53
6.2.3	Tiedon antaminen asiakirjasta ja arkistoinnissa huomioitavaa	56
6.3	Johtopäätökset ja tulosten luotettavuus	57
7	YHTEENVETO.....	58
	LÄHTEET	61

LIITTEET

Liite 1. Ohjeita esitutkinnan salassapitoon

Liite 2. Anvisningar om hemlighållandet av förundersökning

1 JOHDANTO

Tämän opinnäytetyön aiheena on julkishallinto ja erityisesti asiakirjahallinto. Asiakirjahallinnossa käsitellään viranomaishallintoa keskittyen poliisihallintoon ja paperisten asiakirjojen käsittelyyn ja julkisuuteen. Poliisihallinnossa on runsaasti erilaisia asiakirjoja, joissa käsitellään monenlaisia yksityiselämään kuuluvia asioita, joiden ei ole tarkoitus päätyä yleiseen jakeluun. Näiden asiakirjojen julkisuutta rajoitetaan salaussäännöksiin, jotka pohjautuvat pääsääntöisesti lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslakiin) sekä tarkentavaan valtioneuvoston asetukseen tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa. Näiden pohjalta tässä opinnäytetyössä kuvataan viranomaisasiakirjojen tärkeimmät käsitteet, salassapitosäännökset ja tiedonjakeluun yksityishenkilöille tai muille viranomaisille liittyvät oikeudet ja rajoitukset.

Toimeksianto opinnäytetyöhön tuli nykyiseltä työnantajaltani Ahvenanmaan poliisiviranomaiselta. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on selkiyttää käytäntöjä asiakirjojen julkisuuden suhteen Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa. Pyrkimyksenä on virkamiesten työskentelyn yhtenäistäminen, työn tehostaminen ja laadun parantaminen asiakirjojen julkisuuden osalta päivittäisessä poliisitoiminnassa. Työn tuloksena syntyi selkeälukuinen ohjeistus ”Ohjeita esitutinnan salassapitoon”. Tässä ohjeistuksessa yhdistetään aihetta käsittelevät eri lait ja määräykset selkeäksi ja helposti sovellettavaksi tukityökaluksi arjen poliisitoiminnan tueksi. Ohjeistus on molemmilla kotimaisilla kielillä. Se sopii käytettäväksi poliisiviranomaisille Ahvenanmaalla ja Suomessa ja materiaali voidaan sisällyttää osaksi laitoksen omaan sisäistä ohjekirjastoa.

2 TUTKIMUSONGELMA JA SEN KUVAUS

Asiakirjojen julkisuutta käsittelee julkisuuslaki yleislakina ja lisäksi julkisuutta säätelee erityislainsäädäntö sekä viranomaisohjeistus. Lait ja muu ohjeistus ovat laajoja, osittain vaikeaselkoisia ja hajallaan toisistaan. Tämä muodostaa vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jota pyritään selventämään tässä opinnäytetyössä. Alla kuvataan tar-

kemmin opinnäytetyön taustaa, rajataan aihealue ja käydään läpi käytettävää tutkimusmenetelmää sekä tuloksena syntyvän ohjeistuksen luotettavuutta.

2.1 Opinnäytetyön taustaa ja tutkimusongelman kuvaus

Opinnäytetyön aiheen valintaan vaikutti virkani Ahvenanmaan viranomaisessa. Aiheen tuli hyödyttää viranomaisen toimintaa poliisityössä katsomatta toimenkuvaan ja virkanimikkeeseen. Päälystökokouksessa keskusteltiin tulevasta työstäni ja aiheeksi ehdotettiin asiakirjajulkisuutta. Ehdotus tuli tutkintasihteeriltä, joka toivoi parannusta viranomaisen nykyisiin toimintamalleihin asiakirjojen julkisuuden osalta. Toimeksiantajan ohje oli keskittyä juuri salassapitoon ja sen merkitsemiseen asiakirjoihin. Aihe on yleisellä tasolla ajankohtainen sillä ihmiset ovat enemmän tietoisia oikeuksistaan, jonka tähden viranomaiseen tulee enemmän pyyntöjä saada tietoja asiakirjoista. Tällöin on tärkeää, että asiakirjat ovat merkitty tarpeellisilla salausmerkinnöillä.

Tarve toimintamallien tarkasteluun syntyy ajoittain lainsäädännön uudistuessa ja oikeuskäytännön muuttuessa. Poliisihallitus antaa ohjeita ja määräyksiä poliisin toiminnan ja toimintamallien osalta. Nämä ohjeet ja määräykset perustuvat Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön, joten ne eivät ota erityisesti huomioon Ahvenanmaan omaa lainsäädäntöä. Tämän työn tarkoituksena on juuri kartoittaa salassapidon osalta mahdollisia eroja lainsäädännöissä, joiden pohjalta voidaan mahdollisesti muokata Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toimintamalleja oman lain säädännön mukaiseksi. Mikäli lainsäädännössä ei ole eroja salassapidon osalta, voidaan huoletta noudattaa poliisihallituksen ohjeita ja määräyksiä salassapidon osalta sekä voimassa olevaa Suomen lainsäädäntöä.

Lainsäädäntöjen eroavaisuuksia ei opeteta poliisiammattikorkeakoulussa vaikka tutkinto on pätevä myös Ahvenanmaalla. Niissä kohdin, kun lainsäädäntö eroaa, joutuu poliisiammattikorkeakoulusta valmistunut henkilö tarkastelemaan opittuja toimintatapoja ja toimimaan Ahvenanmaan lainsäädännön mukaisesti. Näiden eroavaisuuksien kartoittaminen julkisuuslaeissa ja erittely salassapidon osalta on tärkeää, koska työskentely julkisten ja salaisten asiakirjojen kanssa on huomattava osa poliisityötä.

Lainsäädännön ja virallisen ohjeistuksen monimutkaisuus osaltaan aiheuttaa mahdollisuuden virkamiesten erilaisiin toimintamalleihin asiakirjojen julkisuuden suhteen. Opinnäyte työn tuloksena syntyvän ohjeistuksen tulisi toimia hyvänä aputyökaluna poliisin arjessa. Sen avulla tulisi olla helppo päätellä asiakirjan julkisuus sekä ymmärtää salassapitoa kokonaisuutena.

Opinnäytetyöllä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

Onko Ahvenanmaan ja Manner-Suomen julkisuuslaissa eroja salassapidon osalta?
Vaikuttavatko mahdolliset erot poliisin toimintamalleihin asiakirjojen salassapidon kohdalla?

Miten salassapito merkitään asiakirjaan?

Miten valitaan suojaustaso asiakirjalle?

2.2 Teoreettinen viitekehys

Käsitteet: asiakirja, julkisuusperiaate, salassapito, salassapitomerkinä.

Työssä käsitellään asiakirjajulkisuutta. Työn teoriaosa on suurelta osin mihin tahansa viranomaisen toimintaan sovellettavissa, koska julkisuuslaki on yleislaki kaikille viranomaisille. Työn toimeksi antaja on Ahvenanmaan poliisiviranomainen, joten ohjeistuksessa asiakirjojen julkisuutta tarkastellaan poliisihallinnon ja erityisesti esitutinnan kannalta. Työssä tullaan kokoamaan teorial tietoa julkisuuslaista ja erityisesti niistä kohdista, joissa käsitellään asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Ahvenanmaan julkisuuslainsäädäntöä verrataan Suomen julkisuuslakiin vain salassapidon osalta, luvut ”Käsitteet” ja ”Tiedon saaminen viranomaisen asiakirjasta” on työssä esitelty Suomen julkisuuslain pohjalta.

Jotta aiheeseen päästään syvälle sisälle, käydään lävitse asiakirjan määritelmä ja viranomaisen asiakirjan määritelmä ja siitä siirrytään julkisuusperiaatteen esittelyyn. Tämän jälkeen työssä käsitellään asiakirjojen salassapitoa. Salassapidon osalta haastetta aiheuttaa julkisuusperiaatteen ja yksityiselämän suojaamisen välinen ristiriita. Molemmat oikeudet nousevat perustuslaista ja ovat oleellisia yksilön oikeusturvan

toteutumisen kannalta. Salassapito luvussa käydään lävitse myös Ahvenanmaan julkisuuslainsäädäntöä.

Seuraavaksi perehdytään tietojen saamiseen viranomaisen asiakirjasta ja kaiken tämän teorian pohjalta muodostetaan ohjeistus, joka vie teorian käytännön tasolle, siis poliisin arkeen ja esitutinnan pariin. Ohjeistuksen tärkeimpänä lähteenä toimii poliisihallituksen antama määräys salassa pidettävien tietoaaineistojen käsittelystä poliisitoimessa. Oheisessa kuviossa (kuvio 1) on kuvattu tämän opinnäytetyön teoreettista viitekehystä.



Kuvio 1. Teoreettinen viitekehys

2.3 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen

Käytetty tutkimusmenetelmä tässä opinnäytetyössä on laadullinen. Menetelmänä käytetään tapaustutkimusta. Tapaustutkimus sisältää useita tutkimusmenetelmiä, siksi voidaankin sanoa, että tapaustutkimus ei ole metodi, vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia. Tämän tavan tai strategian sisällä voidaan käyttää erilaisia menetelmiä tai aineistoja. Tähänkin työhön sisältyy hieman vertailevaa

oikeustiedettä, kun Ahvenanmaan ja Suomen lainsäädäntöä vertaillaan keskenään, tässä kohtaa työtä tutkimusmenetelmänä käytetään tekstianalyysia. Itse asiassa kaikissa empiirisissä tutkimuksissa käsitellään tapauksia, mutta tapaustutkimuksessa tapaus ymmärretään toisin kuin määrällisessä tutkimuksessa, jossa tapaus on tilastollinen yksikkö. (Bamberg, Jokinen & Laine, 2007, 9.) Tapaustutkimuksessa haetaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevista tapauksista (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 130).

Tapaustutkimus on tarkkapiirteinen ja perusteellinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tapaustutkimukselle on ominaista tutkia jotakin, mikä ei ole entuudestaan tiedossa, mutta joka tarvitsee lisävalaisua. Työssä lisävalaisua tuodaan Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toimintatapoihin asiakirjojen julkisuuden sekä salassapidon suhteen. Tapaustutkimus on hyvä menetelmä, silloin kun esitetään kysymykset ”miten” tai ”miksi” (Yin 2003, 1). Tämä johtuu siitä, että tutkimus tarkastelee pitkään jatkuvia ja monimutkaisia ilmiöitä. Tapaustutkijan onkin hyvä erottaa työssään tapaus ja tutkimuksen kohde. Tapaustutkimuksessa tutkimuksen kohde viittaa asiaan, jota itse tapaus ilmentää. (Bamberg, Jokinen & Laine, 2007, 10.)

Työssä tutkimuksen kohde on asiakirjajulkisuus poliisihallinnossa ja itse tapaus on Ahvenanmaan poliisiviranomainen. Työssä vastataan kysymyksiin ”Miten salassapito merkitään asiakirjaan?” sekä ”Miten valitaan suojaustaso asiakirjalle?”. Toisin sanoen työssä tutkitaan siis jotain tiettyä aihetta, tässä tapauksessa asiakirjajulkisuutta, sen taustoja ja vaikutuksia poliisin päivittäiseen toimintaan. Tapaustutkimus on juuri se metodi, jolla tutkitaan jotain tiettyä ilmiötä/aihetta (Merriam 1988, 24).

Jotta työssä voidaan tutkia aihetta ja kirjoittaa siitä laadukkaasti, edellyttää se tekijältä, että tekijä syventyy kyseiseen aiheeseen. Tässä työssä tulen syventymään julkisuuslakiin ja salassapitosäännöksiin. Tapaustutkimus valitaankin usein juuri tutkimusmenetelmäksi, kun halutaan syventyä asiaan sekä halutaan tutkia ja ymmärtää asian taustat sekä olosuhteet. (Kuisma 2012, 13.)

Työssä syvennyttään tapaustutkimuksen avulla julkisuusperiaatteeseen, salassa pidettäviin asiakirjoihin ja niiden salaustasoihin ym. Lisäksi työssä perehdytään Ahvenanmaan lainsäädäntöön, siltä osin kuin se koskee asiakirjojen salausta. Koska työn toimeksiantaja on Ahvenanmaan poliisiviranomainen, niin työssä tulee ottaa huomioon myös Ahvenanmaan lainsäädäntö. Luvussa ”Salassapitosäännökset” vertaillaan Suomen julkisuuslain eroja Ahvenanmaan julkisuuslainsäädännön kanssa.

3 TÄRKEIMMÄT KÄSITTEET

Tässä kappaleessa käydään läpi seuraavat käsitteet ja määritelmät; asiakirja, viranomaisen määritelmä, viranomaisen asiakirjan määritelmä, ei viranomaisen asiakirja, julkisuusperiaate ja asianosaisjulkisuus. Ensin käsitellään asiakirjaa yleisellä tasolla. Tämän jälkeen perehdytään viranomaisen määritelmään sekä viranomaisen asiakirjan määritelmään. Sitten esitellään niitä asiakirjoja, joita ei lueta viranomaisen asiakirjaksi. Julkisuusperiaate käydään myös lävitse, josta siirrytään asianosaisjulkisuuden pariin ja siihen liittyviin rajoituksiin.

3.1 Asiakirja

Asiakirja käsite voidaan jakaa kahteen osaan, viranomaisten asiakirjoihin sekä muihin asiakirjoihin, viranomaisen asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia, muihin asiakirjoihin ei julkisuuslakia sovelleta (Voutilainen 2012, 76). Julkisuuslain 5 pykälässä määritellään asiakirja seuraavalla tavalla: ”Asiakirjalla tarkoitetaan tässä laissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla” (Julkisuuslaki 621/1999, 5§). Asiakirja on määritelty myös käsitteenä arkistolain 6 pykälässä, käytännössä lakien määritelmät vastaavat toisiaan. (Voutilainen 2012, 90.)

Julkisuuslakia ja kyseistä lain kohtaa (pykälä viisi) sovelletaan siis kaikkiin asiakirjoihin sekä tallenteisiin, huolimatta siitä mitä tallentamiskeinoa tai tapaa on käytetty. Eli tiedon tallentamistapa tai tallenteen muoto eivät ole este julkisuuslain soveltamiselle. Asiakirjan tietomäärä tai valmiusaste ei myöskään rajoita lain soveltamisalaa. Tämän takia varmentamattomat, allekirjoittamattomat ja myös esimerkiksi päätösehdotuksen vaiheessa olevat asiakirjat kuuluvat myös lain soveltamisalaan, tosin yleensä kyseiset asiakirjat tulevat yleisen tiedonsaantioikeuden piiriin vasta valmistuttuaan. (Mäenpää 2011, 175.)

Perinteisiin asiakirjoihin kuuluvat erilaiset kuvalliset ja kirjalliset esitykset. Yleisesti niiden tallennusalueena toimii paperi. Kuvallisia elementtejä löytyy usein myös kirjallisista esityksistä ja päinvastoin. Paperidokumentti on tällaisen asiakirjan perustyyppi. Sen sisältämän informaation (viesti/ajatussisältö) saakin selville joko lukemalla, katselemalla tai molempia tapoja käyttäen. Tyypillinen kirjallinen esitys sisältää viestin, joka on muotoiltu sanallisesti. Kirjallisen esityksen tuottamistapoja on; painaminen, tulostaminen ja kirjoittaminen koneella tai käsin. Kirjalliset esitykset pitävät sisällään esimerkiksi päätöksiä, muistioita, tuomioita, kertomuksia, selvityksiä, mietintöjä, tutkimuksia, esityksiä, suunnitelmia, sopimuksia, tarjouksia, hakemuksia, laskeleita, ilmoituksia, valituksia ja kanteluja. (Mäenpää 2011, 175–176.)

Julkisuuslain määrittelemä asiakirja voi olla myös muodoltaan; ilmoitus, tosite, luettelo, toimituskirja ja esittelymuistio. Näille tyypillinen tallennusmuoto on paperialusta. Vaikka asiakirjaa ei ole päivätty tai allekirjoitettu muodostaa se siitä huolimatta kirjallisen esityksen. Kuvallisiin esityksiin kuuluvat esimerkiksi röntgenkuvat, taulukot, piirustukset, valokuvat ja kartat. Kuvalliset esitykset ovat myös usein tallennettu jollekin alustalle. (Mäenpää 2011, 175–176.)

Toisen pääryhmän asiakirjoista muodostavat viestit, jotka saadaan selville vain apuvälineitä käyttäen. Käytännössä näitä ovat kaikki muut tiedon muodot, jotka eivät ole kuvallisessa tai kirjallisessa muodossa ja niiden sisältämän viestin saa selville vain apuvälinettä käyttäen. Viestin asiakirjaominaisuuteen ei vaikuta viestin tallennustapa tai apukeino. Tällaisen asiakirjan perusmuoto on sähköinen asiakirja, jonka tietosisällön viestin saa selville vain käyttäen teknistä apuvälinettä. Sillä minkä välineen tarvitsen, että saat viestin ymmärrettävään muotoon, ei ole merkitystä asiakirjan määri-

telmän kannalta (Heuru 2003, 246). Samaan ryhmään kuuluvat myös videotallenteet, filmitallenteet ja äänitykset. Itse asiassa samalle tallennuslajille voi olla tallennettuna useita eri viestejä. Ulkoisena tallennusmuotona niillä voi olla esimerkiksi, filmi, magneettinauha, ääninauha, cd-levy tai tietokoneen kova levy. (Mäenpää 2011, 176.)

Henkilörekisterin ja asiakirjan käsitteiden suhde toisiinsa on moniulotteinen. Henkilörekisteri on yhteen kuuluvista merkinnöistä koostuva tietojoukko, joka sisältää henkilötietoja. Asiakirja on sen sijaan yhteen kuuluvista merkeistä muodostuva viesti, jonka saa selville vain apuvälineiden kautta. Henkilörekisteri voi olla joko yksittäinen asiakirja tai se voi koostua useista asiakirjoista, ratkaiseva tekijä on rekisterin sisältö. Mikäli rekisterissä on irrallisina yksikköinä raakadataa ilman asiakirjallista luonnetta, muodostuu silloin rekisteristä julkisuuslain mukainen asiakirja. Jos rekisterissä on itsenäisiä viesti kokonaisuuksia koskien tiettyjä asioita tai kohdetta, silloin rekisteri muodostuu useista asiakirjoista. Rekisterin käyttötarkoitus kertoo onko rekisteri luokiteltavissa viranomaisen asiakirjaksi. Viranomaisen asiakirjaksi lasketaan ne rekisterit, jotka on laadittu lakisääteisiä tehtäviä ajatellen. Pääsääntöisesti voidaan todeta, että ne niiden organisaatioiden rekisterit eivät ole viranomaisen asiakirjoja, mikäli organisaatioihin ei muutenkaan sovelleta julkisuuslakia. (Voutilainen 2012, 75–76.)

3.2 Viranomaisen määritelmä

Julkisuuslaissa viranomaiset on määritelty kattavasti. Asiakirjajulkisuuden piirissä ovat myös toimikunnat, komiteat ja vastaavat sivuelimet, kuten neuvottelukunnat. Myös eduskuntaan ja sen toimielimiin sovelletaan asiakirjojen julkisuuslakia. Myös julkisuusperiaatetta sovelletaan kaikkeen julkisen vallan käyttöön. Julkisuuslain nojalla julkisuusperiaate koskee myös laitoksia, yhteisöjä ja säätiöitä näiden hoitaessa julkista tehtävää, tämän lisäksi julkisuusperiaate koskettaa myös yksityisiä henkilöitä, kun he käyttävät julkista valtaa. Toisin sanoen myös yksityisten henkilöiden on noudatettava julkisuuslakia heidän hoitaessaan julkista tehtävää, mutta vain kun he käyttävät julkista valtaa. Julkisuuslain soveltamisala on siis tässä tapauksessa suppeampi verrattuna hallintolakiin. Hallintolain toisen pykälän kolmannessa momentissa kerrotaan, että lakia sovelletaan yksityisiin henkilöihin, heidän hoitaessa julkista hal-

lintotehtävää (Hallintolaki 434/2003, 2.3 §). Hallintolaki siis velvoittaa yksityistä henkilöä hänen hoitaessa julkista tehtävää, huolimatta siitä käyttääkö hän julkista valtaa vai ei. (Mäenpää 2003, 317.)

Asiayhteydestä riippuen viranomaisella tarkoitetaan hieman eri asioita. Julkisuuslain 4 § ja hallintolain 2.2§ on määritelty viranomaisen käsite. Säännösten asiallinen sisältö on aikalailla yhteneväinen. Näissä säännöksissä viranomainen ymmärretään kutakuinkin laajimmassa mielessä. (Heuru 2003, 97.) On kuitenkin hyvä muistaa, että julkisuuslaissa viranomainen on määritelty julkisuusperiaatteen näkökulmasta käsin, määritelmällä ei pyritä vaikuttamaan muuhun lainsäädäntöön, vaan pelkästään asiakirjan julkisuuteen, 4 pykälän 1 momentin viranomaiset on määritelty organisatorisin perustein (HE 30/1998, 4 §).

3.3 Viranomaisen asiakirjan määritelmä

Viranomaisen asiakirja käsitteenä voidaan jakaa kolmeen osaan; julkinen asiakirja, ei-julkinen asiakirja sekä salassa pidettävä asiakirja. Lähtökohtana on, että viranomaisen asiakirja on julkinen. (Voutilainen 2012, 76.) Itse viranomaisten asiakirjat voidaan jakaa kahteen eri ryhmään niiden alkuperän perusteella. On siis viranomaisen laatimat asiakirjat ja viranomaiselle toimitetut asiakirjat. Tyypillisimmin viranomaisen asiakirjoja ovat; viranomaisessa käsiteltävät asiakirjat, viranomaisen toimitiloissa muuten olevat asiakirjat tai asiakirjat, jotka ovat viranomaisen palveluksessa olevalla ja ne liittyvät viranomaisen toimialaan tai tehtäviin. (Mäenpää 2011, 176.)

Kun viranomaisen asiakirjaa määritellään, niin siinä voidaan nostaa esiin erilaisia funktioita, joiden avulla tietokokonaisuuden luonne voidaan luokitella asiakirjaksi ja myös mahdollisesti viranomaisen asiakirjaksi. Asiakirjalla tulee olla tiedonvälitystehtävä, sen kautta voidaan määritellä asiakirjan käyttötarkoitus, jonka vuoksi tietokokonaisuus on laadittu. Käyttötarkoituksen kautta saadaan myös selville asiakirjan asiantkäsittelyllinen tehtävä, tämän perusteella käsitellään asiakirjaa asiantkäsittelyprosessissa. Toisin sanoen asiakirjalla on jokin ja syy miksi se on laadittu. Asiakirja myös symboloi jonkin tietokokonaisuuden merkitystä. Tämän kautta voidaan luoda esimerkiksi velvollisuuksia, etuja ja oikeuksia. Koska asiakirjan olemassa olo voi-

daan todistaa, voidaan myös sitä kautta todistaa näiden velvollisuuksien, etujen ja oikeuksien olemassa olo. Siksi asiakirjojen säilyttämisessä tulee ottaa huomioon asiakirjojen todistusvoimaisuus. (Voutilainen 2012, 83.)

Asiakirjahallinnon silmin tarkasteltuna voidaan asiakirjan todeta olevan tiettyä asiaa tai kohdetta koskeva fyysinen tai käyttönsä vuoksi yhteen kuuluva looginen tietokokonaisuus. Kyseinen tietokokonaisuus on syntynyt, kun viranomainen on hoitanut sille kuuluvia tehtäviä. Asiakirja terminä liitetään hyvin useasti fyysiseen tietokokonaisuuteen. Tämän takia sen rinnalla on alettu käyttämään termiä "asiakirjallinen tieto". Se kuvaa asiakirja-käsitteen ulottuvuuksia myös sähköisessä toimintaympäristössä. (Voutilainen 2012, 91.)

Viranomaisen asiakirja pitää sisällään virkatyönä tehtyjä erilaisia muistioita, esityksiä, lausuntoja, kertomuksia, päätöksiä, aloitteita ja rekisterimerkintöjä. Asiakirjan tulee kuitenkin olla suhteellisen viimeistely, jotta se voidaan katsoa viranomaisen asiakirjaksi. Jos asiakirja on luonnoksen tai muistion asteella ei se ole vielä viranomaisen asiakirjaksi luettava, ennen kuin asiakirja on annettu asian käsittelyä tai esittelyä varten. On myös mahdollista, että joltain osin keskeneräinen asiakirja on viranomaisen asiakirja, jos se on annettu asian käsittelyä varten. (Mäenpää 2011, 176.)

Viranomaisen asiakirjoihin luetaan myös viranomaisen itse laatimat tai sen toimeksiannosta laatimat erilaiset sähköiset lomakkeet, kuten HTML- ja PDF -lomakkeet. Lisäksi viranomaisen asiakirjaksi lasketaan viranomaisen muut sähköiset asiointipalveluiden www-sivut. Viranomaisen nauhoitteet sekä erilaiset mediapalveluihin toimitetut viestit lasketaan viranomaisen asiakirjoiksi. (Voutilainen 2012, 80.)

Viranomaiselle myös toimitetaan monenlaisia asiakirjoja, niitä ovat esimerkiksi lupaa, virkaa tai sosiaalitukea koskevat hakemukset liitteineen, esitykset, kantelut, lausunnot ja lausuntopyynnöt sekä muut viranomaisen toimialaan kuuluvat asiakirjat. Kun yksityinen asiakirja tuodaan viranomaiselle, tulee siitä liitteineen viranomaisen asiakirja ja tällöin siihen sovelletaan julkisuuslakia. Kun yksityinen henkilö toimittaa viranomaiselle asiakirjan esimerkiksi kantelun, toimenpidepyynnön, esityksen selvitykseen ryhtymisestä tai muun vastaavan vireillepano asiakirjan, tulee asiakirjasta viranomaisen asiakirja, kun asiakirja on saapunut viranomaiselle. Tämä koskee myös

vaalien äänestyslippua tai kirjanpitoa varten annettua tositetta. (Mäenpää 2011, 176–177.)

Tässä vaiheessa on hyvä huomioda, että kaikki asiakirjat joita viranomaiselle toimitetaan ole julkisia tai ei ainakaan heti tule julkisiksi. Kun asiakirjat saapuvat viranomaiselle voivat ne olla osaltaan tai kokonaan salassa pidettäviä. Tukihakemuksessa oleva tieto hakijan taloudellisesta tilanteesta tai yksityiselämää koskevat tiedot eivät ole julkisia, eikä myyntitarjouksissa esiintyvät liikesalaisuudet. Asiakirjan lähettäjän tulee kuitenkin muistaa, että hän ei voi kieltää viranomaista antamasta ulos tietoa, joka on julkinen. Esimerkiksi virkaa haettaessa ovat viranhakuasiakirjoissa olevat tiedot julkisia, vaikka hakija ilmoittaa, että hän ei halua tietojen joutuvan ulkopuolisten käsiin. Tosin poikkeuksen muodostavat tiedot, jotka käsittelevät hakijan terveydellistä tilaa. (Mäenpää 2011, 177.)

Mikäli hallintoviranomainen saa vahingossa asiakirjan, joka kuuluu toisen viranomaisen käsiteltäväksi, voidaan kyseistä asiakirjaa pitää viranomaisen asiakirjana. Syy tähän on hallintolain 21 §. Pykälän mukaan viranomaisen tehtävä on siirtää asia toimivaltaiselle viranomaiselle (Hallintolaki 434/2003, 21 §). On kuitenkin hyvä muistaa, että salassapitoperusteet ovat soveltamisalaltaan yleisiä. Yhtälailla julkisuusperiaate on soveltamisalaltaan yleinen. Joten siis sillä kenen viranomaisen hallussa asiakirja on, ei ole niin merkitystä asiakirjan julkisuuden tai salassapidon kannalta. (Heuru 2003, 247.)

Jos viranomaisen palveluksessa oleva henkilö saa viestin yksityishenkilöltä, niin viestiä ei pidetä viranomaisen asiakirjana, vaikka viesti olisi hänen työhuoneessaan. Viesti ei liity hänen virkatehtäviinsä, joten siihen ei ole viranomaisella määräysvaltaa. Rajan vetäminen erilaisten sähköpostiviestien suhteen, jotka ovat tulleet virkamiehelle työ- ja yksityisasioissa voi olla epäselvä. Asiaa tarkastellessa pitää ottaa huomioon luottamuksellisen viestin viestisalaisuuden perusoikeussuoja. Kyseinen suoja ulottuu ainakin virkamiehen yksityisluontoisiin sähköpostiviesteihin. (Mäenpää 2011, 177.)

Asiakirjoja säilytetään tavallisesti viranomaisen tiloissa, mutta tilojen ulkopuolellakin asiakirja voi olla viranomaisen hallussa. Tästä voidaan mainita esimerkkinä vir-

kamies, joka tekee etätöitä kotonaan, jolla on työtä varten asiakirjoja mukanaan. Näiden asiakirjojen katsotaan olevan viranomaisen hallussa. Ja jos viranomainen toimittaa asiakirjoja toiselle viranomaiselle, tulkitaan asiakirjan nyt olevan toisen viranomaisen asiakirja. Jos taas asiakirja on lähetetty jollekin muulle kuin viranomaiselle, ei asiakirjan enää katsota olevan viranomaisen määrättävissä. Tietosisältö kuitenkin säilyy viranomaisessa jäljennöksenä tai muunlaisena tallenteena. Kyseinen tallenne tai jäljennös on sen sijaan viranomaisen asiakirja ja siihen sovelletaan julkisuuslakia. (Mäenpää 2011, 177.)

Viranomaisissa laaditaan myös asiakirjoja, jotka on tarkoitettu viranomaisen sisäiseen työskentelyyn. Niihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia siinä tapauksessa, jos asiakirjat pitävät sisällään sellaista tietoa, joka on liitettävä arkistoon arkistolain mukaan. Muuten kyseiset asiakirjat ovat julkisuuslain ulkopuolella, salassa pitoa lukuun ottamatta. Tällä rajauksella pyritään selkiyttämään julkisuuslain soveltamisalaa. (Mäenpää 2011, 178.)

Tällaiset arkistoitamattomat asiakirjat eivät kuvaa julkisen vallan käyttöä, joten niitä ei ole syytä pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta oleellisina. Jos jossakin toisessa viranomaisessa ruvetaan toimenpiteisiin sisäiseen käyttöön tarkoitetun asiakirjan takia esimerkiksi kantelu tapauksessa, voi asiakirja muuttua viranomaisen asiakirjaksi siinä viranomaisessa, joka käsittelee kantelua. (Voutilainen 2012, 87.)

Sisäiseksi työskentelyksi lasketaan viranomaisen toiminta, jonka tarkoituksena on luoda perustaa ja puitteita viranomaisen tehtävien hoitamiseen ja tukea sitä. Tyypillisiä asiakirjoja sisäiseen työskentelyyn ovat päätöksen tekoa valmistelevien henkilöiden kommentit, sähköpostiviestit tai tiedotteet, työn ohjausta käsittävät yksittäiset valvonta- ja työnjohtomääräykset, sisäisen hallinnon pöytäkirjat ja tekniset valmistelu- ja neuvotteluasiakirjat, jotka eivät ole suoraan vaikuttaneet asian sisältöön. Tähän ryhmään kuuluu myös henkilöstön virkistystoimintaa koskeva yhteydenpito. Sisäisen työskentelyn asiakirjat halutaan jättää julkisuuslain ulkopuolelle, koska siten pyritään helpottamaan viranomaisen sisäistä viestintää ja turvaamaan mielipiteen vaihtoa. Tarkoitus ei ole supistaa oikeutta saada tietoa viranomaisen perusteluvelvollisuuden piirin kuuluvista kohdista. (Mäenpää 2011, 178.)

3.4 Ei viranomaisen asiakirja

Julkisuuslain 5.3§ määrittelee ne asiakirjat, joita ei luokitella viranomaisen asiakirjoiksi (Julkisuuslaki 621/1999, 5.3 §). Materiaalin julkisuuden kannalta määrittelyllä on suuri merkitys. Pääsäännön mukaan julkista on vain se materiaali, mikä luokitellaan viranomaisen asiakirjoiksi. Yleisesti voidaan todeta, että materiaali jota ei arkistoida, ei ole viranomaisen asiakirja. Viranomaisen asiakirjana ei pidetä asiakirjaa tai kirjettä, joka on lähetetty viranomaisen palveluksessa olevalle tai luottamushenkilölle, tämän muun tehtävän tai aseman vuoksi. Toiseksi viranomaisen asiakirjaksi ei luokitella viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan henkilön tekemiä luonnoksia tai muistiinpanoja, joita laatija ei ole vielä antanut asian käsittelemistä tai esittelyä varten. Eli edellä sanotusta voimme todeta ajankohdan, jonka jälkeen viranomaisen laatima tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan henkilön laatima materiaali voidaan luokitella viranomaisen asiakirjaksi. Toisin sanoen täysin keskeneräinen viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta tehtävää suorittavan henkilön laatima materiaali on viranomaisen asiakirjan käsitteen ulkopuolella, jos muu asiaan käsittelyyn osallistuva, usein esimies, ei ole ehtinyt tutusta materiaaliin. Usein asiaa käsittelevällä virkamiehellä on asiaan liittyviä erilaisia muistiinpanoja, luonnoksia ja asiakysymyslistoja valmisteltavasta asiasta. Näitä ei siis voida pitää viranomaisen asiakirjoina, koska nämä eivät ole niitä asiakirjoja, joiden perusteella asia käsitellään. (Heuru 2003, 248.)

Virkamiehen laatima luonnos tulee vasta sitten julkisuuslain piiriin, kun se on annettu muuta asian käsittelyä tai esittelyä varten. Edellytyksenä on siis asiakirjan siirtyminen valmistelijalta asiaa käsittelevälle tai asiasta päättävälle taholle. Vaikka virkamies antaa asiakirjasta luonnoksen esimiehen tarkasteltavaksi saadakseen ohjausta tai palautetta, ei se vielä merkitse asiakirjan siirtymistä julkisuuslain piiriin. Viranomaisen toimeksiannosta ja virkamiehen laatimat omaan haltuun jäävät sisäiseen käyttöön tarkoitetut luonnokset ja muistiinpanot ovat siis kokonaisuudessaan julkisuuslain ulkopuolella. Kolmanneksi viranomaisen asiakirjaksi ei lueta viranomaisen sisäiseen käyttöön tarkoitettuja asiakirjoja, kuten koulutusta tai tiedonhakua koskevaa materiaalia. Tätä kautta viranomainen saa itse harkita kuinka paljon se antaa tietoa työssään käytettävistä apuvälineistä, kuten sähköisistä sanakirjoista ja julkaisuista. Tiedon-

saanti oikeuden tarkoitus ei vaadi eikä edellytä näistä tiedon saamista. (Heuru 2003, 249.)

Neljänneksi julkisuuslain ulkopuolelle jäävät asiakirjat, jotka viranomainen on laatinut tehtävää varten, jonka hän tekee yksityisen lukuun. Valtion liikelaitoksilla ja viranomaisilla on mahdollisuus suorittaa tehtäviä yksityisten lukuun. Julkisuuslaki ei myöskään koske asiakirjoja, jotka ovat löytötavarana annettuja tai viranomaiseen jääneitä asiakirjoja. Vaikka edellä mainitut materiaalit eivät ole julkisia, on viranomaisella kuitenkin mahdollisuus julkistaa kyseistä materiaalia tiedotustoiminnassaan tai muulla tavalla. Kuitenkin on huomattava, että salassapitosäännökset estävät tästä materiaalista julkaisemasta sellaista, mikä on luokiteltu salassa pidettäväksi. Tämä koskee niin viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiantosta laatineen henkilön muistioita, luonnoksia sekä asiakirjaa, joka on laadittu yksityisen lukuun suoritettavan tehtävän hoitamiseksi tai annettu viranomaiselle suoritukseen tehtävän yksityisen lukuun. (Heuru 2003, 249.)

3.5 Julkisuusperiaate

Perustuslain mukaan kaikki viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja tallenteet ovat julkisia. Jokaisella henkilöllä on myös oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta. Asiakirjojen julkisuutta saadaan rajoittaa vain laissa erikseen mainittujen välttämättömien syiden vuoksi. (Perustuslaki 731/1999, 12 §.) Perustuslaista siis tulee julkisuusperiaatteen pohja ja se on perusoikeus sekä julkisuuslaissa mainittu säännös. Julkisuusperiaate voidaan jakaa kahteen osaan; viranomaistoiminnan avoimuuteen ja asiakirjajulkisuuteen sekä salassapitoon. (Voutilainen 2012, 37.)

Viranomaisen keskeisin tapa toteuttaa julkisuusperiaatetta on nimenomaan asiakirjojen julkisuuden ja saatavuuden säätely (Mäenpää 2011, 69). Julkisuusperiaatetta koskeva säännös korostaa siis oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta, näin ollen julkisuusperiaatteella on läheinen yhteys sananvapauteen (Husa & Pohjalainen 2014, 163). Perustuslain käsitteistö ei tosin vastaa lain tasoisen säätelyn käsitteistöä, julkisuusperiaate koskee nimenomaan viranomaisen asiakirjaa eikä siis mitä tahansa asiakirjoja, joita viranomainen pitää hallussaan. Julkisuusperiaatteen idea ei

ole urkkiminen tai ihmisten uteliaisuuden tyydyttäminen, vaan sen avulla luodaan mahdollisuus seurata julkisen vallan ja varojen käyttöä. (Voutilainen 2012, 53–54.)

Yksi demokraattisen oikeusvaltion perusehdoista on eritoten viranomaistoiminnan julkisuus. Avoimuuden ja julkisuuden kautta julkista valtaa on mahdollista valvoa ja kontrolloida. Julkisuus on myös ihmisten kannalta ehdoton edellytys, jotta he voivat ottaa osaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja myös julkisen vallan käyttöön. Mutta kaikki asiat eivät voi olla julkisia, jo pelkästään ihmisen yksityisyyden suoja vaatii, että hänen intymiteettisuojaansa kuuluvia asioita ei anneta ulkopuolisten tietoon. Julkisuutta ja salassapitoa mietittäessä, on otettava huomioon niiden välinen eturistiriita ja keskenään eri suuntaan vaikuttavat intressit. Julkisuus on julkisen vallan käytön peruseriaate ja siksi salassapito ja julkisuuden rajoittaminen ovat aina poikkeuksia pääperiaatteesta. Tästä johtuen kun poikkeus tehdään, tulee poikkeuksien perustua aina laissa mainittuun erityisiin syihin ja samalla poikkeuksien tulee olla rajattuja. (Husa & Pohjalainen 2014, 257.)

Julkisuusperiaate tulee ottaa huomioon jo lain valmisteluvaiheessa. Huomiota tulee kiinnittää erityisesti asiakirjan tiedonsaantioikeuksiin. Pääsääntöisesti viranomaisten asiakirjojen tulee olla julkisia, niiden julkisuudesta voidaan poiketa vain laintasoisen säännöksen nojalla. (Voutilainen 2012, 42.) Lain tarkastelun perusteella julkisuuslaista voidaan havaita, että asianosaisilla on muita laajempi oikeus saada kyseisiä asiakirjoja nähtäväkseen. Lain pääperiaate onkin, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, mikäli laissa ei toisin määrätä. Suomalainen oikeuskulttuuri on pyrkinyt toteuttamaan tämän periaatteen sisällön turvaamalla erittäin laajan asiakirjojen yleisöjulkisuuden. (Husa & Pohjalainen 2014, 259.)

Julkisuuslaki on yleislaki, jonka tehtävä on täsmentää julkisuutta koskevia kysymyksiä. Julkisuuslaissa on mainittu julkisuusperiaate, joka todetaan seuraavasti: Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei toisin mainita julkisuuslaissa tai muussa lainsäädännössä (Julkisuuslaki 621/1999, 1 §). Julkisuusperiaatteen keskeinen tehtävä on oikeusvarmuuden turvaaminen. Viranomaisen toiminnan voidaan katsoa olevan ennakoitavaa, jos tehdyistä päätöksistä ja toiminnan sisällöstä on saatavissa tietoa. Tätä kautta on mahdollista taata myös edellytykset yksityisen oikeusturvan toteutumiselle. (Mäenpää 2003, 312.)

3.6 Asianosaisjulkisuus

Asianosaisjulkisuus tarkoittaa asianosaisen oikeutta saada tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta. Julkisuuslain 11 §:n nojalla asianosaisella on oikeus saada tieto asiaa käsittelevältä tai asiaa käsitelleeltä viranomaiselta muustakin kuin julkisesta asiakirjasta, jonka sisältö on voinut tai voi vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (Julkisuuslaki 621/1999, 11 §). Toisin sanoen asianosaisjulkisuus koskettaa kaikkia asiakirjoja, jotka liittyvät asianosaisen asian käsittelyyn, huolimatta siitä, ovatko asiakirjat julkisia vai ei-julkisia. Voutilaisen tulkinnan mukaan asianosaisen laaja tiedonsaantioikeus koskee vain sen viranomaisen asiakirjoja, joka käsittelee asianomaisen asiaa (Voutilainen 2012, 201). Asianosaisen kuulemisen yhteydessä sovelletaan aina asianosaisjulkisuutta, koska asianosaista pitää kuulla selvityksistä ja vaatimuksista, jotka mahdollisesta vaikuttavat asian ratkaisuun. (Mäenpää 2011, 150.)

Asianosaisjulkisuudella voidaan lieventää julkisuusrajoituksia, kuitenkin ilman yleistä julkisuutta. Asianosaisjulkisuuden yksi tärkeimmistä tehtävistä onkin oikeusturvan takaaminen niille, jotka ovat viranomaisen kanssa tekemisissä ja samalla lisätä heidän mahdollisuuksia saada asian käsittelyyn vaikuttaneita tai vaikuttavia tietoja. Samalla asianosaisjulkisuus toimii asian monipuolista ja riittävää selvittelyä tukevana menettelytakeena. Lisäksi se turvaa menettelyn objektiivisuutta ja tasapuolisuutta. (Mäenpää 2011, 150.)

Asianosaisjulkisuudella voidaan myös turvata tiedon yhtäläinen saaminen. Asianosaisen ja viranomaisen tulisi olla tiedollisesti samalla viivalla, kun tehdään päätöksiä, jotka koskevat asianosaista. Olisi siis asianosaisjulkisuuden vastaista, jos hallintoasian ratkaisu perustuisi tietoihin, joihin asianosainen eli oikeussubjekti ei olisi saanut mahdollisuutta tutustua ja esittää kantaansa niihin. Kyseinen menettely ei olisi oikeudenmukainen eikä tasapuolinen. (Mäenpää 2011, 150.)

Asianosaisjulkisuuteen liittyy myös turva siitä, että käsittely tapahtuu asiasisällön edellyttämällä tavalla ja asianmukaisesti. Ilman asianosaisjulkisuutta olisi mielivaltaisten ratkaisujen sekä muuten virheellisten toimien mahdollisuus suurempi. Yksityisen ihmisen kohdalla yksityisyyden suoja myös puoltaa asianosaisjulkisuutta, yk-

sityisellä ihmisellä on oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia tietoja viranomaisella on hallussaan, kun häntä koskevaa asiaa käsitellään. (Mäenpää 2011, 150–151.)

Asianosaisjulkisuus koskee viranomaiselle toimitettuja, viranomaisen laatimia ja viranomaisen hankkia asiakirjoja, jotka liittyvät asian käsittelyyn. Keskeisiä asiakirjoja, joita viranomaiselle toimitetaan asian käsittelyä varten, ovat toisen viranomaisen tai yksityisen esittämät asiakirjat, jotka sisältävät salassa pidettävää tietoa. Vaikka tällaisen asiakirjan konkreettista vaikutusta asian käsittelyyn ei pystytä näyttämään, on asiakirjasta kuitenkin annettava tieto asianomaiselle, koska se riittää, että kyseisellä asiakirjalla olisi voinut olla vaikutusta asian käsittelyssä. Toisin sanoen asianosaisjulkisuuden piiriin kuuluvat kaikki asian käsittelyyn liittyvät asiakirjat huolimatta niiden käyttöasteesta. (Mäenpää 2011, 151.) Asiakirjoissa, joista asianomainen haluaa tietoja voi olla myös muiden ihmisten tietoja. Asianosaisen tiedonsaantioikeus kattaa vain ne tiedot, jotka koskevat kyseistä asianomistajaa ja joilla voi olla vaikutusta asian käsittelyssä, ei muiden osallisten tietoja. (Voutilainen 2012, 201.)

3.7 Asianosaisjulkisuuden rajoitukset

Asianosaisjulkisuus voidaan syrjäyttää vahvempien intressien nojalla, eli se ei ole ehdoton oikeus. Näissä rajoitus tapauksissa asianosaiselta evätään oikeus saada tieto hänen asian käsittelyyn vaikuttaneesta tai mahdollisesti vaikuttavasta ei-julkisesta asiakirjasta. Perusteena täytyy olla erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu tai lapsen edun suojaaminen. Muita tarpeeksi vahvoja etuja voivat olla valtion suhteet muihin valtioihin, valtion ulkoinen turvallisuus sekä erityisen arkaluontoinen terveystieto. Kun tiedon antaminen on vastoin edellä mainittuja erittäin tärkeitä etuja, voi viranomainen jättää tiedon antamatta. Tässä kohtaa tiedon voi myös jättää antamatta esittelymuistiosta tai ratkaisuehdotuksesta ennen varsinaisen asian ratkaisua. Tässäkin kohtaa viranomaisen tulee ottaa huomioon tasapuolisuuden sekä oikeusturvan vaatimukset. (Mäenpää 2011, 151.)

Yksityiskohtaisesti määritellyt asiakirjakohtaiset rajoitusperusteet poistavat asianosaisjulkisuuden seuraavien dokumenttien ja tietojen osalta; poliisitutkinta- ja esitutkinta-asiakirjat, viranomaisen oikeudenkäyntiasiakirjat, ulosottoasiakirjat, ratkai-

suehdotukset, erittelymuistiot, muut valmisteluasiakirjat, tarjouskilpailussa tarjouksen tehneen liike- ja ammattisalaisuudet, ilmoituksen tehneen tekijän sekä oikeudenkäynnin asianosaisen ja asianomistajan yhteystiedot (Mäenpää 2003, 338).

Viranomaisilla on hieman harkintavaltaa käyttäessään rajoitusperusteita, koska niitä ei ole määritelty ehdottomasti. Tämän takia rajoitusperusteisiin liittyy usein myös vahinkoedellytyslauseke eli asianomainen saa tiedon asiakirjasta, jos tiedon antaminen ei vahingoita tai aiheuta haittaa suojattavalle intressille. Kun mietitään asianosaisjulkisuuden rajoittamista, tulee ottaa huomioon myös hallintolain 34.2 §. Siinä lainkohdassa määritellään ne tilanteet, joissa asian saa ratkaista ilman asianomaisen kuulemista (Hallintolaki 434/2003, 34.2 §). Kyseisissä tilanteissa asianosaisjulkisuuden rajoituksilla ei ole suoraa merkitystä. (Mäenpää 2003, 338–339.)

4 SALASSAPITOSÄÄNNÖKSET

Salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista on luettelo julkisuuslain 24 § (Julkisuuslaki 621/1999, 24 §). Pykälä mainitsee yleisimmät salassapidon perusteet, tällaisella yleissäännöksellä on haluttu vähentää tarvetta kirjoittaa erityisiä salassapitosäännöksiä. Salassapitoperusteet onkin pyritty kirjaamaan lakiin yleispäteviksi eikä viranomaiskohtaisiksi, eikä siinä pääsääntöisesti luetella viranomaisia, kenen hallussa asiakirjat ovat salassa pidettäviä. (Kulla 2012, 404.)

Ahvenanmaan julkisuuslain toinen luku ottaa kantaa salassapitoon. Viranomaisen saamaan tai laatimaan asiakirjaan, joka on saman lain 8-10 pykälän nojalla salassa pidettävä, on merkittävä tieto salassapidosta asiakirjaan, viranomaisen diaariin tai siihen kokonaisuuteen, johon asiakirja kuuluu. Asiakirja on leimattava tai siihen on muuten merkittävä sen tarve salassapitoon. Siihen on merkittävä mihin säädökseen salassapito perustuu ja kuka virkamies on antanut luvan sen merkitsemiseen. Asiakirja tulee myös säilyttää sellaisella tavalla, ettei se joudu asiaan kuulumattomien käsiin. (LL om allmänna handlingars offentlighet 72/1977, 11 §.)

Asiakirjan salaisuus pitää perustua aina tiettyyn laissa kirjattuun säädökseen. Jos on olemassa syy tiedon salassa pitämiseen eli salassapitointressi, voidaan mikä tahansa tieto säätää lailla salassa pidettäväksi. Julkisuuslain 24 § mainitsevat salassapitoperusteet voidaan jakaa kolmeen eri ryhmään sen perusteella mitä intressiä ne suojaavat. Intressit ovat yksityinen, yleinen ja julkisyhteisön intressi. Yksityisestä intressistä voidaan esimerkkinä mainita yksityiselämän suoja. Yleisestä intressistä, jota salassapitoperusteet turvaavat, voidaan esimerkkinä mainita rikosten selvittämisen ja ehkäisy. Julkisyhteisön omasta intressistä, jota halutaan suojata, voidaan esimerkkinä mainita julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuus. (Mäenpää 2003, 331.)

4.1 Salassapidon käsitteitä

Tässä kappaleessa selitetään oleellimmat salassapitoon liittyvät käsitteet. Näitä ovat salassapitovelvollisuus, asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus, vaitiolovelvollisuus, hyväksikäyttökielto, sivullinen ja osajulkisuus.

4.1.1 Salassapitovelvollisuus

Salassapitovelvoite voidaan eritellä kolmeen eri velvollisuuteen; vaitiolovelvollisuuteen, asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen sekä salassa pidettävän tiedon kohdalla velvollisuuteen olla hyväksi käyttämättä tietoa. Nämä velvollisuudet tähdentävät julkisuuslaista erityisinä velvoitteina ja kieltoina. (Mäenpää 2011, 185.)

4.1.2 Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus

Viranomaisen asiakirja, kopio tai sen tuloste on kohde asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuudelle. Velvollisuuden piiriin kuuluvat myös ote tai kirjallinen toisinto asiakirjasta. Kopioiksi lasketaan paperisten versioiden lisäksi sähköiset jäljennökset esimerkiksi asiakirjan tallennus muistitikulla sekä mikrofilmikopiot. Asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuuteen sisältyy myös kieltoja. Kiellot kohdistuvat myös asiakirjasta tehtyyn tulosteeseen tai kopioon. Asiakirjaa ei saa näyttää sivullisille, on ensimmäinen kielto. Toinen kielto kieltää asiakirjan luovuttamisen sivulliselle. Kol-

mannen kiellon mukaan asiakirjaa ei saa myöskään antaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi, ei teknisen käyttöyhteyden kautta tai muulla tavalla. (Mäenpää 2011, 185.)

Asiakirjan näyttäminen sivulliselle pitää sisällään kaikki mahdolliset tavat, joiden avulla sivullinen voi tehdä näköhavaintoja itse asiakirjasta, sen tulosteesta tai jäljennöksestä. Näyttämisen ei tarvitse olla aktiivista. Kiellon nojalla asiakirjan näytteille jättäminenkin, niin että sivullinen voi tehdä siitä havaintoja, on kiellettyä. Toisin sanoen salassa pidettävän asiakirjan kohdalla tietokoneyhteyden jättäminen avoimeksi tai ylipäänsä asiakirjan jättäminen suojaamatta voi riittää siihen, että se tulkitaan asiakirjan näyttämiseksi. Salaisen asiakirjan sisältö kuuluu vaitiolovelvollisuuden piiriin, joten suullinen tiedonjako on myös kiellettyä. (Mäenpää 2011, 185–186.)

Asiakirjan luovuttamisella tarkoitetaan asiakirjan antamista eri tavoin, sillä ei ole merkitystä siirtyykö asiakirja väliaikaisesti vai pysyvästi sivulliselle. Luovuttaminen voi tapahtua esimerkiksi lähettämällä se sähköpostin kautta tai luovuttamalla asiakirja konkreettisesti. Luovuttamiskielto koskee siis myös tallennusalustaa, jolle tieto on tallennettu. Kiellon piiriin kuuluu myös siten filmirullat, tietokonelevykkeet ja mikrofiliemikopiot, jotka sisältävät salassa pidettävän asiakirjan tai sen sisältämän tiedon. (Mäenpää 2011, 186.)

Kielto antaa asiakirjaa sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla, koskee pääasiassa sähköisessä muodossa olevia asiakirjoja. Yleisimmin tämä koskee tietokoneen välityksellä tapahtuvaa asiakirjan luovuttamista, mutta myös muilla tavoin asiakirjan antaminen sivulliselle on kielletty. Tämä koskee erityisesti sellaisia tallenteita, joiden viestin sanoman esille saamiseen tarvitaan muita teknisiä apuvälineitä kuin teknistä käyttöyhteyttä. Tästä esimerkkinä voidaan mainita salassa pidettävän äänitteen toistaminen sivulliselle. (Mäenpää 2011, 186.)

4.1.3 Vaitiolovelvollisuus

Vaitiolovelvollisuuden tulee aina perustua lakiin, sitä ei voida synnyttää työnjohtotai valvontamääräyksillä. Vaitiolovelvoite laajentaa salassapitovelvoitteen kielloksi

edes tuoda asiakirjan sisältöä suullisesti julki. (Mäenpää 2003, 334.) Nimensä mukaisesti se tarkoittaa vaiti olemista eli velvollisuutta olla hiljaa asiasta eli olla puhumatta siitä sivulliselle. Kielto kattaa siis asiasta puhumisen tai muun keskustelun yhteydessä asian esiin tuomisen sekä puhelimen kautta asian selostamisen sivulliselle. Myös passiivinen asian paljastaminen on kiellettyä, esimerkiksi toimenpiteiden laiminlyönti, joiden avulla saadaan estettyä vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvan aineiston pääsy sivullisen käsiin. Viranomaisten tulee siis huolehtia, että esimerkiksi kokoukset, joissa käsitellään vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita, eivät päädy sivullisten kuunneltaviksi. (Mäenpää 2011, 186.) On hyvä muistaa, että vaitiolovelvollisuus jatkuu myös sen jälkeen, kun virkamies ei enää edes työskentele kyseisessä viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen on päättynyt (Husa & Pohjalainen 2014, 305).

4.1.4 Hyväksikäyttökielto

Kiellon kohteena on vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjasalaisuuden piirissä oleva tieto. Kyseisiä tietoja ei saa käyttää toisen vahingoksi, mutta ei myöskään omaksi tai toisen hyödyksi. Tästä esimerkkinä voidaan mainita virkamies, joka ei saa hyödyntää virkansa kautta saamaa salassa pidettävää tietoa osakekurssin kehityksestä tai kiinteistön hinnan kehityksestä, vaikka itse salassa pidettävä tieto ei leviäisi. Myös arkaluontoisen tiedon tai liikesalaisuuden käyttäminen toista vastaan on kielletty. (Mäenpää 2011, 186.)

4.1.5 Sivullinen

Sivullisilta halutaan nimenomaan suojata salassa pidettävä asiakirja. Salassapitovelvoitteiden varjossa sivullisina voidaan pitää jokaista, jolla ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta. Usein tällaisia sivullisia ovat kaikki muut paitsi itse viranomainen, jonka asiakirja on kyseessä. Salassapitovelvoitteiden osalta sivullisia ovat eritoten yksityiset eli ne, jotka eivät ole julkisuuslain mukaan viranomaisia. Näitä ovat muun muassa yhteisöt (yhdistykset ja säätiöt), yritykset ja yksityiset henkilöt. Sivullisiksi lasetaan myös toiset viranomaiset sekä toisen valtion viranomaiset ja myös kansainvälis-

ten järjestöjen toimielimet. Tosin viranomaisten välistä salassapitoa on voitu lieventää erityissäännöksin. (Mäenpää 2011, 187.)

Sivullisia voivat olla myös saman viranomaisen palveluksessa olevat henkilöt, jos he ovat eri toimintayksikössä töissä tai heidän työtehtävänsä ei liity asian käsittelyyn. Jos taas koko viranomaisen tehtävä on samankaltaista, niin silloin yksikköjaolla ei ole merkitystä. Esimerkiksi sairaalan eri osastojen välillä ei voida odottaa vaitioloa potilaan hoitoihin liittyvistä tiedoista, koska kaikki antavat hoitoa samalle potilaalle. Periaatteessa sivullisia ovat tällöin kaikki muut, jotka eivät osallistu potilaan hoitamiseen. (Mäenpää 2011, 187.)

Salassapitovelvoitteiden kannalta henkilön läheiset ovat myös sivullisia. Henkilöiden suhteiden kiinteys tai taloudelliset intressit eivät ole oikeudellisesti merkityksellisiä arviointiperusteita. Vajaavaltaisen kohdalla voi myös holhooja, huoltaja tai muu lainlinen edustaja olla tiedonsaannin suhteen samassa asemassa vajaavaltaisen kanssa. Tietyin edellytyksin huoltaja voi myös olla sivullisen asemassa. Esimerkiksi sosiaalihuoltoa ja potilaan hoitoa koskevissa asioissa alaikäinen saa käyttää päätösvaltaa, jos hän ymmärtää päätöksen merkityksen. Tällöin huoltaja on sivullisen asemassa eikä hänellä ole oikeutta saada salassa pidettävää tietoa ilman alaikäisen suostumusta tai vastoin alaikäisen kieltoa. Arviointikyvyn katsotaan kasvavan alaikäisen varttuessa. (Mäenpää 2011, 187–188.)

4.1.6 Osajulkisuus

Osajulkisuudella tarkoitetaan asiakirjaa, joka on salassa pidettävä, mutta sisältää julkisia osia tai osuuksia. Eli salassapitovelvoite voi kohdistua vain asiakirjan tiettyyn osaan. Julkisuuslain 10 §:n mukaan viranomaisen on annettava tieto asiakirjan julkisesti osasta, jos se on mahdollista tehdä ilman, että salassa pidettävä osa tulee paljastetuksi (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §). Osajulkisuus ja sen toteuttaminen ei siis ole ehdoton oikeus samassa mielessä, kuin on oikeus saada tieto kokonaan julkisesta asiakirjasta. Viranomaisen tulee kuitenkin toteuttaa osajulkisuus, jos se on mahdollista ilman, että salassapito vaarantuu. (Mäenpää 2003, 332.)

4.1.7 Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Viranomaisella ei ole mitään erityistä yleisoikeutta, jonka nojalla viranomaisella olisi oikeus saada tieto toisen viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta, joka on salassa pidettävä tai vaitiolovelvollisuuden alainen (Heuru 2003, 265). Julkisuuslain nojalla viranomaisella on kuitenkin tiedonsaantioikeus toisen viranomaisen salassa pidettäviin tietoihin, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on erikseen säädetty laissa. Se, jonka etuja suojataan, antaa suostumuksen tiedon antamiseen. Tämä asiakirja on tarpeellinen toimenpiteestä tehdyn kantelun käsittelemiseksi, viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen tarkastus- tai valvontatehtävän suorittamiseksi tai käsiteltäessä ennakkoratkaisua tai ennakkotietoa. Viranomainen voi myös luovuttaa toiselle viranomaiselle sellaisia osoite tai yhteystietoja, jotka ovat luokiteltu salaisiksi 24 §:n 1 momentin ja 31 kohdan perusteella. (Julkisuuslaki 621/1999, 29 §.)

Erityislaeissa on noin viitisenkymmentä erityissäännöstä, jotka koskevat viranomaisten välistä tietojen saantioikeutta ja luovuttamisvelvollisuutta. Säännökset poikkeavat toisistaan tietyllä tavalla, mutta yhteisestä näyttää olevan, että liike- ja ammattisalaisuuksista sekä yksityisen henkilön oloista saadaan antaa vaitiolovelvollisuuden alainen tieto syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikosten selvittämiseksi. Lisäksi tulee muistaa, että viranomainen, joka on saanut toiselta viranomaiselta salassa pidettävän tiedon, tulee itse asiassa vaitiolovelvolliseksi. (Heuru 2003, 265–266.)

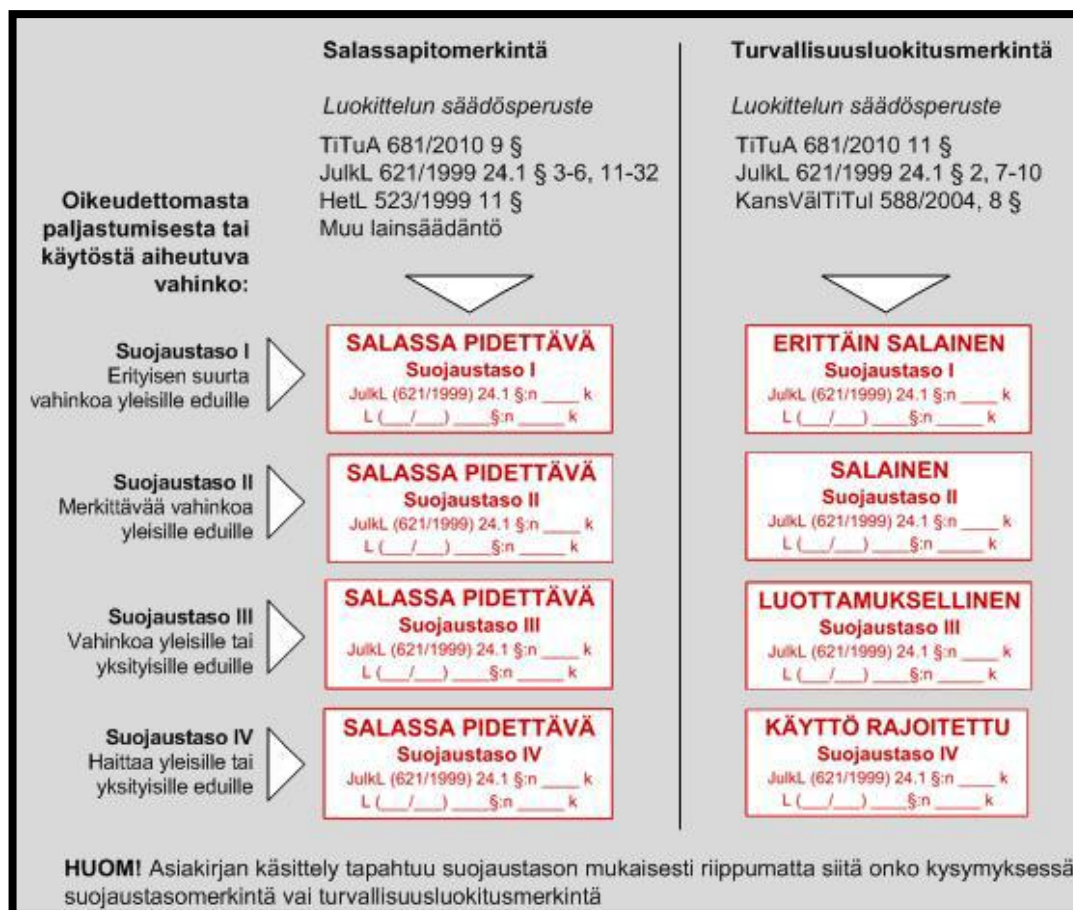
Viranomaiselle säädetyn tarkastus tai valvontatehtävän suorittamista on haluttu turvata säädöksellä, jonka mukaan viranomaisella on mahdollisuus saada tieto, jos se on tarpeellinen yksittäisen valvonta tai tarkastustehtävän kannalta. Ideana ei kuitenkaan ole se, että viranomainen saisi valvonnan tai tarkastuksen kohteena olevalta viranomaiselta kaikki tietynlaiset tiedot. Vaan tiedon saamisen tulee olla tarpeen yksittäisen valvonta tai tarkastustehtävän kannalta, joka on silloin kysymyksessä. (HE 30/1998 29 §.)

4.2 Salassapidon merkitseminen

Julkisuuslaki ei velvoita erottelemaan salaisia ja julkisia tietoja asiakirjojen arkistoinnissa. Tosin julkiset ja salaiset tiedot pitää kyetä erottelemaan toisistaan siinä vaiheessa, kun tietoja annetaan ulos. Aktiivikäytössä olevien rekisterien suhteen julkiset ja salaiset tiedot pitää erotella toisistaan, koska tällä erottelulla voi olla vaikutuksia tietojen käyttöoikeuksiin. Tietojen luokittelussa tulee ilmi hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne. Salassapitomerkinnot ovat salassapitoluokittelun konkreettinen seuraus. Salassapitomerkinnot tulee vastata asiakirjojen todellista sisältöä. Salassapidon merkitseminen korostuu erityisesti, kun asiakirja sisältää salassa pidettävää tietoa muistakin kuin vain asianosaisesta itsestään ja asiakirjan antaja tietää sen. Salassapitomerkinnot kautta halutaan saattaa asianosainen tietoiseksi siitä, että tietojen käyttöön liittyy rajoituksia salassapidon vuoksi. (Voutilainen 2012, 114.)

Salassa pidettäviä asiakirjoja tai niiden sisältämiä tietoja on mahdollista luokitella sen mukaan, minkälaisia tietoturva vaatimuksia niiden käsittelyyn kohdistuu. Luokittelu voidaan tehdä myös niin, että tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset kohdistetaan vain sellaisiin asiakirjan käsittelyvaiheisiin tai asiakirjoihin, joissa suojattavan edun vuoksi erityistoimenpiteet ovat tarpeellisia. Niihin asiakirjoihin tai asiakirjan osiin ei saa ulottaa salassapitoluokitusta, joissa suojattavan edun vuoksi ei ole tarpeen noudattaa käsittelyvaatimuksia. (Tietoturva-asetus 681/2010, 8 §.) Tässä 8 §:ssä linjataan hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen pääsisältö, viranomaisen tulee arvioida asiakirjakohtaisesti sen sisältämien tietojen luonne ja sen eri osien luonne tiedonsaannin rajoitusten kannalta (Voutilainen 2012, 114).

Kuviossa kaksi on esitetty turvallisuusluokitusmerkinnän ja salassapitomerkinnot vastaavuudet keskenään sekä niiden käyttöä määrittävät lainkohdat. Esimerkiksi muu kuin salaiseksi säädetty asiakirja voidaan myös luokitella salaustasoon IV kuuluvaksi, jos viranomainen saa lain mukaan käyttää harkintavaltaa sen luovuttamisessa, asiakirjan tietoja saa lain mukaan vain luovuttaa tai käyttää tiettyyn tarkoitukseen, tiedon oikeudettomasta paljastumisesta voi olla haittaa yksityiselle tai yleiselle edulle tai se voi heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. (Tietoturva-asetus 681/2010, 9.2 §.)



Kuvio 2. Salassa pidettävien asiakirjojen merkitseminen sekä luokittelu (Poliisihallitus 2010, 8).

Suojaustasoa määriteltäessä ei pelkästään riitä, että millä perusteella asiakirjan osa tai asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi. Vaan asiakirjahallinnon on analysoitava asiakirjakohtaisesti, millaisia vaikutuksia sillä on suojattavan edun kannalta, jos tieto paljastuu oikeudettomasti. Suojaustasomerkinän yhteyteen voidaan myös merkitä tieto asiakirjan salassapidosta (Tietoturva-asetus 681/2010, 10.1 §). Asianomistajalle annettavaan ja yksityisen tai yleisen edun takia salassa pidettävään viranomaisen asiakirjaan on tehtävä salassapitomerkintä, vaikka tietoja annetaan suullisesti asianomaiselle, tulee hänelle kuitenkin antaa tieto hänen salassapitovelvollisuudestaan (Julkisuuslaki 621/1999, 25.1 §). Selvyyden vuoksi salassapitomerkintä voidaan tehdä myös muihin salassa pidettäviin asiakirjoihin, esimerkiksi niitä luovutettaessa toiselle viranomaiselle. (Voutilainen 2012, 115.)

Tehdystä merkinnästä tulee tällöin käydä ilmi mihin salassapito perustuu ja miltä osin asiakirja on salassa pidettävä. Mikäli asiakirja perustuu säännökseen, johon liit-

tyy vahinkoedellytyslauseke, niin salassapitomerkintä voidaan tehdä niin, että siitä käy ilmi vain säännös, johon itse salassapito perustuu. (Julkisuuslaki 621/1999, 25.2 §.) Paperisiin asiakirjoihin salassapitomerkinnot tehdään usein punaisilla leimoilla ja sähköisiin asiakirjoihin ne tehdään leimaa muistuttavalla punaisella kuvioilla, josta ilmenee salassapidon peruste (Voutilainen 2012, 115).

Tietoturva-asetuksessa tarkoitetut merkinnät voidaan tehdä myös erilliseen asiakirjaan, joka liitetään asiakirjaan, niissä tapauksissa kun, merkinnän tekeminen/muuttaminen asiakirjaan ei ole teknisesti mahdollista tai luokkaa vastaavat käsittelyvaatimukset ovat tarpeellisia vain tietyn lyhyen ajan. Suojaustasoa osoittava merkintä on tehtävä oikein ja selkeästi asiakirjaan. Luokitus on pidettävä voimassa vain sen aikaa, kuin suojattava etu vaatii. Kun asiakirjan luokitukselle ei ole enää perustetta tämän tietoturva-asetuksen tai muun lain perusteella tai luokitusta tarvitsee muuttaa, on luokituksen poistamisesta tai muuttamisesta tehtävä asiaan kuuluva merkintä asiakirjaan, jossa on myös alkuperäinen luokitusmerkintä. Kun viranomainen antaa asiakirjan ulkopuoliselle, tulee silloin viimeistään tarkistaa merkinnän tarpeellisuus ja sen osoittama suojaustasovaatimus. Jos asiakirja, joka kuuluu suojaustasoon I-III, on saatu toisen valtionhallinnon viranomaiselta, niin luokitusmerkintää ei saa muuttaa ilmoittamatta asiasta kyseiselle viranomaiselle. (Tietoturva-asetus 681/2010, 10 §.)

Asiakirjaan voidaan tehdä luokitusmerkintä, jotta sen käsittelyyn liittyvät tietoturva-vaatimukset tulevat esille (Julkisuuslaki 621/1999, 25.3 §). Kyseisen turvallisuusluokitusmerkinnän tekemisestä on säädetty tietoturva-asetuksessa ja niiden avulla halutaan tähdentää mitä tietoturva-vaatimuksia pitää noudattaa asiakirjaa käsiteltäessä. Turvallisuusluokitusmerkintöjä käytetään tilanteissa, joista on erikseen säädetty lailla, joka käsittelee kansainvälisiä tietoturvallisuusvelvoitteita (588/2004). Julkisuuslaista huolimatta erityissuojattavaan tietoaaineistoon on tehtävä kansainvälisessä tietoturvallisuusvelvoitteessa määritelty luokittelumerkintä. Näin varmistutaan niistä tietoturva-vaatimuksista, joita sen aineiston käsittelyssä pitää noudattaa. (Voutilainen 2012, 116.)

Mikäli asiakirjan tai sen sisältämän tiedon oikeudeton käyttö tai paljastuminen voisi vahingoittaa kansainvälisiä suhteita, maan puolustusta, valtion turvallisuutta tai yle-

selle edulle viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetyn lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7-10 kohdassa tarkoitetulla tavalla, niin salassa pidettävän asiakirjan suojaustasoa koskevan merkinnän sijasta tai yhteyteen voidaan tehdä turvallisuusluokitusmerkintä. Merkintää ei saa käyttää turhaan, vaan ainoastaan tietoturva-asetuksessa säädettyissä tapauksissa, jollei merkinnän tekeminen ole tarpeellista kansainvälisentietoturvallisuusvelvoitteen täyttämiseksi tai asiakirja muuten liity kansainväliseen yhteistyöhön. Turvallisuusluokitusmerkintä merkitään ruotsin kielellä asiakirjoihin, jotka on käännetty ruotsiksi tai jotka on kirjoitettu ruotsiksi. Jos viranomainen näkee merkinnän tarpeellisena, voidaan se tehdä myös muissa tapauksissa. (Tietoturva-asetus 681/2010, 11 §.) Taulukossa 1 on esitetty turvallisuusluokkia vastaavat turvallisuusluokitusmerkintänimikkeet suomeksi ja ruotsiksi. Asiakirjojen tuottamisvaiheessa tulisi jo ottaa huomioon hyvä julkisuus- ja salassapitorakenne, paperiasiakirjat tulisi tehdä siten, että niistä voidaan antaa julkinen tieto, ilman salaisen tiedon paljastumista (Voutilainen 2012, 117).

Turvallisuusluokka	Nimike suomeksi	Lyhenne	Nimike ruotsiksi
Turvallisuusluokka I	ERITTÄIN SALAINEN	ERSAL (E)	YTTERST HEMLIG
Turvallisuusluokka II	SALAINEN	SAL (S)	HEMLIG
Turvallisuusluokka III	LUOTTAMUKSELLINEN	LUOT (L)	KONFIDENTIELL
Turvallisuusluokka IV	KÄYTTÖ RAJOITETTU	RAJ (R)	BEGRÄNSAD TILLGÅNG

Taulukko 1. Turvallisuusluokkien merkinnät. (Poliisihallitus 2010, 11)

4.3 Perusteet salassapidolle

Asiakirjan salassa pitäminen täytyy aina perustua lain tasoiseen säädökseen. Mikä tahansa tieto voidaan säätää salassa pidettäväksi, jos siihen löytyy välttämätön syy eli salassapitointressi. Tällainen välttämätön syy voi olla esimerkiksi toisen yksityiselämän suojaaminen, jolloin suojataan toisen perusoikeutta. Keskeiset salassapitoperusteet löytyvät julkisuuslain 24 §, pykälä sisältää kolmekymmentä kaksi perustetta (Julkisuuslaki 621/1999, 24 §). Erityislaissa voi olla tämän lisäksi muita salassapitoperusteita. Salassapitoperusteet voidaan jakaa yleisesti kolmeen eri ryhmään sen mu-

kaan mitä etua ne suojaavat. Etuja ovat yleinen intressi, yksityinen intressi ja julkisyhteisön oma intressi, tosin osa salassapitoperusteista suojaa samanaikaisesti yleistä ja yksityistä intressiä. (Mäenpää 2011, 188.)

Salassapitoperusteet, jotka suojaavat yksityistä intressiä koskevat liike- ja ammatteisalaisuuksia sekä yksityisen ja yksityiselämän suojaa. Henkilökohtaisten tietojen suojaamista määrittelevät salassapitoperusteet koskevat erilaisia henkilökohtaisiin oloihin ja yksityiselämään liittyviä asioita. Suojan piiriin kuuluu muun muassa tiedot, jotka käsittelevät henkilön taloudellista asemaa, terveyden tilaa, poliittista vakaumusta ja saatuja tuomioita. Tämän lisäksi julkisuudelta suojatun yksityiselämänpiiriin kuuluvia tietoja ovat yksityisesti esitetyt mielipiteet, elintavat, vapaa-ajan harrastukset, osallistuminen yhdistystoimintaan, tiedot perhe-elämästä ja henkilökohtaisista oloista. Näiden lisäksi tiedot henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta on pidettävä salassa. (Mäenpää 2011, 188–189.)

Täytyy kuitenkin muistaa, että yksityiselämän piiriin eivät kuulu asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön toiminnasta poliittisessa tehtävässä tai muussa luottamustoimessa, kuten yhdistyksessä tai pyrkimyksistä kyseiseen tehtävään. Tiedot poliittisen puolueen perustamisesta ja rekisteröinnistä tai valitsijayhdistyksen perustamisesta vaaleja varten ovat myös julkisia. Liiketoiminnan kannalta merkityksellisiä tietoja kutsutaan liikesalaisuuksiksi, näitä tietoja yritys ei ole tarkoittanut yleisön tietoon. Näiden tietojen salassapitoon yrityksellä katsotaan olevan erityinen intressi. Ne voivat olla luonteeltaan kaupallisia tai hallinnollisia, lisäksi ne voivat liittyä yrityksen toimintastrategiaan, budjetointiin, hallintoon, yrityskokemukseen tietotaitoon tai liikeideaan. Intressi pitää tieto salassa liittyy usein kilpailijoilta tiedon suojaamiseen, mutta myös yrityksen yhteiskuntasuhteisiin liittyvä seikka voi olla liikesalaisuus. (Mäenpää 2011, 189.)

Salassapitoperusteet, jotka suojaavat yleistä intressiä, turvaavat muun muassa rikosten selvittämistä, ehkäisemistä ja syytteeseen saattamista, viranomaisten valvontaa, valtion finanssipolitiikan hoitamista ja Suomen kansainvälisiä suhteita. Yleisen edun turvaamiseksi salassa pidettäviä voi olla myös raha-, finanssi- ja valuuttapolitiikan asiakirjat, joissa on tietoa näiden asioiden valmistelusta, kuten laskelmia, selvityksiä ja tausta-aineistoa. Päätökset ja toimenpiteet koskien näitä asioita ovat oletukseltaan

julkisia, koska päätökset ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä. Asiakirjat ovat kuitenkin salassa pidettäviä, jos tiedon antaminen vaarantaa toimenpiteiden tarkoituksen toteutumisen tai vaikeuttaisi merkittävästi raha-, finanssi- ja valuuttapolitiikan hoitamista. (Mäenpää 2011, 189.)

Salassapitoperusteet, jotka suojaavat julkisyhteisön omaa intressiä koskevat esimerkiksi julkisyhteisön ammatti- ja liikesalaisuutta sekä julkisyhteisön toimintaa työntekijänä ja oikeusriidan tai neuvottelun osapuolena. Salassapitosäännökset koskevat julkisyhteisön etua, kun yhteisö ei toimi julkisen vallan käyttäjänä vaan on samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit erilaisissa oikeussuhteissa. Salassapitoperusteiden tarkoituksena on varmistaa, että julkisyhteisö ei joudu huonompaan asemaan esimerkiksi kilpailutilanteessa tai oikeudenkäynnin osapuolena julkisuusperiaatteen takia kuin yksityiset oikeussubjektit vastaavassa tilanteessa. (Mäenpää 2011, 190.)

Perustuslain mukaan 12.2 § julkisuuden rajoittaminen tulee perustaa vain välttämättömiin syihin (Perustuslaki 731/1999, 12.2 §). Tämä vaikuttaa salassapitosäännösten soveltamiseen. Lähtökohta asiakirjojen salassapidolle on salassapidon välttämättömyys. Siksi salassapitoperusteen tulkinnassa tulee yrittää varmistaa salassapitointressin suoja, siltä osin kuin se nähdään välttämättöminä. Toisaalta tämä merkitsee poikkeamista julkisuusperiaatteesta ja perusoikeudesta saada tietoasiakirjasta. Laintulkintaperiaatteiden mukaan perusoikeuksista poikkeamat on tulkittava rajoittavasti ja varsinaisen perusoikeuden toteutumista tulee edistää. Tästä johtuen salassapitoperustetta on tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti, jotta julkisuus toteutuisi mahdollisimman laajasti rajoituksen puitteissa. (Mäenpää 2011, 190.)

Vaikka julkisuusperiaatetta tulkitaan myönteisesti, niin täytyy muistaa myös toisten perusoikeudet salassapitoperusteita sovellettaessa. Yksityiselämää koskevat salassapitoperusteet ovat perustuslain 10.1 §:n yksityisyyden suojan konkreettisia ilmentymiä, jotka näkyvät salassapitoperusteiden ehdottomuutena. Tältä osin salassapidon välttämättömyyttä voidaan vahvistaa perusoikeusääntelyllä. (Mäenpää 2011, 190–191.)

4.4 Ehdoton salassapito sekä vahinkoedellytyslausekkeet

Julkisuuslaissa on määritelty salassapitoperusteita vahinkohtolausekkeiden avulla. Vahinkohtolausekkeet voidaan jakaa kahteen päätyyppiin. On siis salassapito-olettamaan ja julkisuusolettamaan perustuva vahinkoedellytyslauseke. Näiden lisäksi salassapitoperuste voi olla myös ehdoton. (Mäenpää 2011, 191.) Esimerkiksi poliisin ylläpitämät rekisterit, jotka koskevat rikosten selvittämistä ja ehkäisemistä ovat ehdottomasti salassa pidettäviä (Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen & Viitanen 2012, 591).

Julkisuusolettamaan perustuvan salassapitoperusteen johdosta, asiakirja on pidettävä salassa, koska jos asiakirjan tieto annetaan julki, aiheutuu siitä haittaa. Jos tiedon julkitulemisella on vahingollisia tai haitallisia vaikutuksia, on asiakirja pidettävä salassa. Esimerkiksi asiakirja, joka koskee uhanlaista eläinlajia, pidetään salassa vain, jos se vaarantaa kyseisen eläinlajin suojelemisen. Yhtälailla viranomaisen tarkastusta tai valvontaa käsittelevät asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos tiedon julki tuleminen vaarantaa valvonnan tarkoituksen toteutumisen tai itse valvonnan. (Mäenpää 2011, 191.)

Salassapito-olettamaan perustuvan salassapitoperusteen johdosta asiakirjasta voidaan antaa tieto, jos tiedon antamisella ei ole haitallisia vaikutuksia. Toisin sanoen lähtökohta on siis asiakirjan salassapito. Esimerkiksi asiakirja, joka käsittelee valtion turvallisuutta, on lähtökohtaisesti salassa pidettävä, tosin jos on ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna valtion turvallisuutta, niin siitä voidaan antaa tieto. Yleensä siis tällainen asiakirja on pidettävä salassa, mutta asiakirjasta voidaan antaa tieto, jos on ilmeisen epätodennäköistä, että se vaarantaa valtion turvallisuutta. (Mäenpää 2011, 191–192.)

Ehdoton salassapitosääntö merkitsee sitä, että salassapitovelvollisuus on riippumaton tiedon antamiseen liittyvistä tapauskohtaisista seurauksista. Asiakirja on siis ehdottomasti ja aina salassa pidettävä. Siis tilanteessa, jossa nämä kriteerit täyttyvät, ei viranomaisella ole mahdollisuutta joustaa tai tehdä poikkeusta, toisin kuin vahinkoedellytyslausekkeen soveltamisessa. Yksityiselämän piirin kuuluvia tietoja sisältävät asiakirjat täyttävät usein nämä kriteerit. Näitä tietoja ovat esimerkiksi tiedot: ta-

loudellisesta asemasta, yksityiselämästä, terveyden tilasta, poliittisesta vakaumuksesta ja sosiaalihuollon asiakkaan tiedot. Ehdottaman salausperusteen suojassa ovat myös toisen valtion kanssa käydyt neuvottelut sekä ammatti- ja liikesalaisuudet. Näissä tilanteissa viranomaisilla ei ole oikeutta alkaa arvioimaan tiedon antamisen seurauksia tai asiakirjan salassapidon tarvetta. (Mäenpää 2011, 192.)

4.5 Hallinnon oikeusperiaatteet ja salassapito

Hallinnon oikeusperiaatteet tulee myös ottaa huomioon tarkasteltaessa salassapitosäännöksiä. Hyvän hallintoon liittyviä säännöksiä on useissa eri laissa, siihen mitä hyvä hallinto pitää sisällään ei ole selkeää luetteloa (Helminen, Kuusimäki & Rantakola 2012, 805–806). Suhteellisuusperiaatteen valossa salassapitoa on tulkittava niin, että julkisuutta ei saa rajoittaa enemmän tai laajemmin kuin suojattava etu vaatii. Siis tiedonsaanti-intressiä ja suojattavaa etua on verrattava toisiinsa. Suhteellisuusperiaate on erittäin keskeinen vahinkoedellytyslausekkeiden suhteen ja jopa ehdoton salassapitosäännöksen kohdalla. Suhteellisuusperiaatetta voidaan soveltaa yleisen edun ja yksilön intressin kohdalla. (Mäenpää 2011, 192.)

Objektiviteettiperiaatteen mukaan salassapitoa tulee soveltaa asiallisesti. Joten jos kieltäydytään antamasta tietoa, niin peruste ei saa olla hallinnolle vieras tai epäasiallinen peruste, vaan kieltäytyminen perustellaan objektiivisesti. Vieraaksi perusteeksi lasketaan oman julkisyhteisön erityisten intressien suojaaminen tai henkilökohtaisen edun ajaminen. (Mäenpää 2011, 192–193.)

Yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla salassapitoperusteita pitää soveltaa tasapuolisesti. Niitä tulee tulkita samanlaisissa tapauksissa yhdenmukaisesti, lisäksi viranomaisen on otettava huomioon erilaiset tilanteet ja tiedot ja niiden eroavaisuudet. Viranomaisen on myös noudatettava johdonmukaista ja omaksuttua salassapito- ja julkisuuslinjaa, jos poikkeamiseen ei ole erityisiä perusteita. (Mäenpää 2011, 193.)

Tarkoitussidonnaisuudenperiaatteen mukaan salassapitoperusteen tarkoitus ja sillä haettavat päämäärät on otettava huomioon joka tapauksessa erikseen ja asianmukaisesti. Vahinkoedellytyslausekkeiden kohdalla tarkoitussidonnaisuudenperiaate koros-

tuu, sillä ne perustuvat tietyn tarkoituksen toteuttamiseen. Luottamuksensuojanperiaatteen nojalla, tulee salassapidon suojaamat intressit turvata varmasti. (Mäenpää 2011, 193.)

Salassapitoperusteiden soveltamisessa tulee ottaa huomioon julkisuuslain 1 ja 3§:n määrittelemä tarkoitus. Toisin sanoen mielessä tulee pitää julkisuusperiaate ja lain tarkoitus edistää avoimuutta sekä luoda mahdollisuuksia valvoa ja vaikuttaa julkisen vallan ja varojen käyttöön. Lisäksi lain tarkoitus on antaa mahdollisuus vapaan mielipiteen muodostamiseen sekä etujen ja oikeuksien toteutumisen valvomiseen. Avoimuuden lisäksi yksityisten sekä yhteisöjen oikeuksilla ja eduilla on merkitystä harkintaa tehdessä. Käytännössä tämä voi johtaa vastakkaisten intressien ja etujen väliseen puntarointiin. (Mäenpää 2011, 193.)

4.6 Salassapidon loppuminen

Kun salassapitoa koskeva aika on kulunut loppuun tai salassapidon määrännyt viranomaislainen peruuttaa määräyksen salassapidosta, ei viranomaisen asiakirjaa enää saa pitää salaisena. Viranomaisen tekemän asiakirjan salassapitoaika lasketaan siitä päivästä, joka on asiakirjaa merkitty, jollei päivämäärää ole merkitty asiakirjaan, niin se lasketaan asiakirjan valmistumisesta. Yksityisen antaman asiakirjan salassapito lasketaan siitä päivästä, jolloin viranomaislainen on saanut asiakirjan. (Julkisuuslaki 621/1999, 31 §.)

Yleinen salassapitoaika mantereella on 25 vuotta. Asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta henkilön kuolemasta, jos pyritään suojaamaan yksityiselämää. Jos henkilön kuolemasta ei ole tietoa, niin aika on 100 vuotta (Julkisuuslaki 621/1999, 31 §). Nämä asiakirjat pitävät sisällään tietoja terveydentilasta tai yksityiselämästä. Valtioneuvosto voi pidentää näitä aikoja maksimissaan 30 vuodella, jos se katsoo asiakirjan julkiseksi tulemisen aiheuttavan ilmeisesti merkittävää haittaa niille eduille, joita salassapidolla haluttiin suojata. Valtioneuvostolla on myös mahdollisuus perua tekemänsä päätös salassapidon pidentämisestä. (Mäenpää 2011, 193.)

Ahvenanmaan salassapidon lakkaamisessa on eroja verrattuna mantereen julkisuuslakiin. Ahvenanmaan julkisuuslain mukaan asiakirja tulee julkiseksi 20 vuoden jälkeen henkilön kuolemasta, kun kyseessä lain 9 § kohdan 3 perusteella salassa pidettävä asiakirja. Jos henkilön kuolemasta, jota asiakirjan tiedot koskee, ei ole tietoa niin tulee asiakirja julkiseksi 50 vuoden päästä asiakirjan päiväyksestä tai siitä kun se on saapunut viranomaiselle. Muun asiakirjan salassapito lakkaa myös 20 vuoden kuluessa asiakirjan päiväyksestä ja jos päiväys puuttuu, niin 20 vuotta siitä, kun viranomainen käsitteli kyseistä valmista asiakirjaa ensimmäisen kerran. Yksittäistapauksessa Maakuntahallitus voi pidentää asiakirjan salassapitoa yhteensä enintään 50 vuodeksi. (LL om allmänna handlingars offentlighet 72/1977, 17–18 §.)

4.7 Lainsäädännön haasteet

Julkisuuslaki säätelee poliisitoimintaa ja on luonteeltaan yleislaki, jota sovelletaan jos asiasta ei ole säädetty erityislainsäädäntöä. Oikeuden käynnin julkisuutta säätelee laki oikeuden käynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Kyseinen laki on erityislaki julkisuuslakiin nähden ja tämän vuoksi sen säädökset ohittavat julkisuuslain säädökset. Koska lakia oikeuden käynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ei sovelleta esitutkinnassa, niin rikosprosessissa käsitellään samoja asiakirjoja eri tavalla, riippuen missä kohdassa rikosprosessia ollaan. (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 496–497.)

Julkisuuslaissa on paljolti kohtia, jotka asettavat poliisille erityisen velvollisuuden huolehtia siitä, että salassa pidettävä tieto ei joudu liian varhaisessa vaiheessa yleisöjulkisuuden piiriin. Sama asiakirja saattaa olla rikosprosessin myöhemmässä vaiheessa julkista lain oikeuden käynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa nojalla. Poliisin näkökulmasta asia ratkaistaan siten, että noudatetaan prosessin alkuvaiheessa puhtaasti julkisuuslain säädöksiä ja toimitaan lain edellyttämällä tavalla. (Helminen, Kuusimäki & Rantaeskola 2012, 496–497.)

Lisäksi lainsäädännön näkökulmasta haastetta tuo julkisuusperiaatteen ja salassapidon välinen ristiriita. Perustuslain nojalla julkisuuden rajoittaminen tulee perustua vain välttämättömiin syihin (Perustuslaki 731/1999, 12.2 §). Samaan hengen vetoon

täytyy todeta, että yksityiselämää koskevat salassapitosäännökset ovat perustuslain 10.1 §:n yksityisyyden suojan konkreettisia ilmentymiä, jotka näkyvät salassapitoperusteiden ehdottomuutena (Mäenpää 2011, 190–191). Tämän vuoksi jokainen asiakirja tulee tarkastella erikseen ja tehdä intressi punnintaa näiden kahden perustuslaista nousevan seikan välillä. Laintulkintaperiaatteiden mukaan perusoikeuksista poikkeamat on tulkittava rajoittavasti ja tulee edistää varsinaisen perusoikeuden toteutumista. Tästä johtuen salassapitoperustetta on tulkittava suppeasti ja perusoikeusmyönteisesti, jotta julkisuus toteutuisi mahdollisimman laajasti rajoituksen puitteissa. (Mäenpää 2011, 190–191.)

5 TIEDON SAAMINEN VIRANOMAISEN ASIAKIRJASTA

Tässä kappaleessa käsitellään valmiin asiakirjan antamista tai asiakirjassa olevan tiedon eteenpäin antamista. Aluksi käsitellään oikeutta saada tietoa viranomaisen asiakirjasta yleisellä tasolla, sitten asianomistajan näkökulmasta ja tutkimuksen kannalta. Sitten siirrytään käsittelemään itse tiedon antamiseen ja pyytämiseen liittyviä seikkoja. Lopuksi kappaleessa käsitellään hyvää tiedonhallintapaa ja sen ulottuvuuksia.

5.1 Oikeus saada tietoa viranomaisen asiakirjasta

Jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen täysin julkisesta asiakirjasta (Julkisuuslaki 621/1999, 9.1 §). Näiden asiakirjojen suhteen viranomaisella ei ole harkintavaltaa, säännös koskee kaikkia huolimatta henkilön kansallisuudesta, kyse on subjektiivisesta oikeudesta (Voutilainen 2012, 198). Salassa pidettävästä asiakirjasta ei saa antaa tietoja sivullisille, salassa pidettäviin tietoihin liittyy myös hyväksikäyttökielto ja vaitiolovelvollisuus. Salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan kuitenkin erikseen julkisuuslaissa säädetyin perustein antaa tieto sivulliselle, myös hyväksikäyttökielestä on mahdollista poiketa tietyin edellytyksin. Myös muut lait voivat sisältää erityissäännöksiä, jotka velvoittavat tai oikeuttavat määrää edellytyksin poikkeamaan salassapidosta. Tiedon saaminen salassa pidettävästä asiakirjasta on vain mahdollista

laissa säädettyjen edellytysten perusteella, nämä edellytykset ovat usein varsin tiukoja. (Mäenpää 2011, 194.)

Julkisuuslain mukaan viranomainen voi antaa tiedon salassa pidettävästä viranomaisesta asiakirjasta, jos siitä on laissa nimenomaan säädetty tai jos henkilö, jonka etuja suojataan, antaa suostumuksen tietojen antamiseen (Julkisuuslaki 621/1999, 26 §). Laissa voidaan säätää, että valvontaviranomaisella on oikeus saada salassa pidettäviä tietoja toiselta viranomaiselta, jos se on valvonnan kannalta välttämätöntä. Tässä tapauksessa tiedonsaannin tulee perustua johonkin tiettyyn ja konkreettiseen tehtävään (Voutilainen 2012, 211). Lisäksi potilas voi antaa suostumuksensa, että hänen tietonsa luovutetaan toiselle sairaalalla ja yritys voi sallia sen, että viranomainen antaa yksityiselle tiedon liikesalaisuudesta. Suostumuksesta voidaan edellyttävää, että se on annettu yksilöidysti ja nimenomaisesti. (Mäenpää 2011, 194.) Suostumuksesta pitää myös ilmetä mihin salassa pidettäviin tietoihin se kohdistuu ja kenelle tietoja saa antaa, suostumukseen saattaa myös liittyä ajallisia rajoituksia ja sen tulee olla täysin vapaaehtoinen (Voutilainen 2012, 208).

Yksittäistapauksissa salassapidosta voidaan myös poiketa viranomaisen antaman luvan perusteella. Myös asianosaisen tiedonsaanti oikeus merkitsee käytännössä poikkeamista salassapitosäännöksestä. Salassapidosta voidaan poiketa vain yksittäistapauksissa, viranomainen ei voi tehdä yleispäätöstä, jonka nojalla se luopuisi soveltamasta salassapitosäännöksiä. (Mäenpää 2011, 194.)

Salassa pidettävään asiakirjaan voi myös sisältyä julkisia osuuksia tai osia, tällaista tilannetta kutsutaan osajulkisuudeksi. On myös mahdollista, että salassapito rajoittuu johonkin katkelmaan tai asiakirjan osiin, jos muut asiakirjan sisältävät tiedot ovat julkisia. Pyydettyäessä viranomaisen on annettava tieto asiakirjan julkisesti osasta, jos tämä on mahdollista ilman salassa pidettävän osan paljastumista. Osajulkisuus ei ole ehdoton oikeus, siinä missä on oikeus saada tieto kokonaan julkisesta asiakirjasta. Viranomainen voi kuitenkin toteuttaa osajulkisuutta, jos julkisuuslaki ei sitä rajoita. (Mäenpää 2011, 194–195.)

5.1.1 Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Asianosaisuuteen liittyy oikeusvaikutuksia, joita sovelletaan eri hallintoasioissa ja hallinnonaloilla sekä käsittelyn eri vaiheissa toisistaan hieman eroavalla tavalla. Siksi voidaan puhua laajasta asianosaiskäsitteestä. Käsitteen sisältö määräytyy erityislain säädännön mukaan. Asianosaisuudella voidaan myös ymmärtää myös niitä tahoja, jotka saavat erityislainsäädännön nojalla henkilön yleisesti asemasta poikkeavan aseman. Yleistettynä asianosaisen käsite voidaan nähdä samansisältöisenä kuntalain, hallinnonkäyttölain, hallintolain ja julkisuuslain kannalta. Hallintolain 6 §:n mukaan asianosainen on se, jonka etua, velvollisuutta tai oikeutta käsiteltävä asia koskee (Hallintolaki 434/2003, 6 §). Säännös on samansisältöinen julkisuuslaissa. (Heuru 2003, 109.)

Viranomaisen velvollisuus on edistää oma-aloitteisesti asianosaisen tiedonsaantioikeuksia asiankäsittelyprosessissa. Viranomaisen tulee myös huolehtia, että asianosaisella on mahdollisuus saada käsiinsä asian käsittelyä koskevat tiedot, ennen kuin ne tulevat julkisuuteen tai annetaan sivullisille. Asianosainen ei saa hyödyntää saamiaan tietoja, muuta kuin siinä asiassa, jossa hän on itse asianosainen. Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta saada tietoja sillä perusteella, että on ollut jonkun aiemman asiankäsittelyn yhteydessä asianosaisena ja tarvitsisi niitä tietoja jonkin toisen asian käsittelyä varten, jossa on nyt asianosaisena. Asianosaisen laajatiedonsaantioikeus ulottuu vain sen viranomaisen asiakirjoihin, joka asiaa käsittelee. Asianosaisen asema ei siis luo muihin viranomaisiin laajaa tiedonsaantioikeutta. Näissä tilanteissa ei myöskään sovelleta julkisuuslain 11.1 § säännöksiä. (Voutilainen 2012, 200–201.)

Asianosaisen tiedonsaantioikeus on rajoitettu vain niihin tietoihin, joilla voi olla vaikutusta hänen oikeuksien, velvollisuuksien tai etujen käsittelyyn. Jos samassa käsittelyssä käsitellään useita henkilöjä koskevia tietoja, ei niitä tarvitse antaa, mikäli niillä ei ole ollut vaikutusta asianomaisen oman asian käsittelyyn. (Voutilainen 2012, 201.)

Asianosaisen tiedonsaantioikeus voi koskea myös asiakirjoja, jotka luokitellaan asianvalmisteluasiakirjoiksi, jotka ovat harkinnan varaisesti julkisia. Asianosaisen tiedonsaantioikeus voi myös ulottua julkisuuslain ulkopuolella oleviin asiakirjoihin, jos ne ovat vaikuttaneet käsitellyn asian ratkaisuun, kuten erilaisiin asian ratkaisua

valmisteleviin luonnoksiin ja muistioihin. Asiakirjaa koskeva tiedonsaanti ratkaistaan asiakirjan vaikutuksen ja sisällön perusteella. Asiakirjan nimeäminen viranomaisen taholta taustamuistioksi tai ratkaisuluonnokseksi, ei vielä sulje asiakirjan tietosisältöä julkisuuslain mukaisen asianosaisen tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle. (Voutilainen 2012, 203.)

Julkisuuslaissa on rajoitettu asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Rajoituslauseke kertoo mitä vasten viranomaisen tulee harkita voidaanko asianosaiselle antaa tieto kyseisessä tilanteessa. Rajoitukset koskevat asianosaista, tämän edustajaa ja avustajaa (Julkisuuslaki 11.2 §). Asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa asiakirjasta, jos tiedon antaminen on vastoin erittäin tärkeää yksityistä tai yleistä etua. Erittäin tärkeä yleinen etu liittyy valtion turvallisuuteen tai ulkopoliittisiin suhteisiin. Erittäin tärkeä yksityinen etu liittyy yksilön turvallisuuden varmistamiseen, yksityisyyden suojan tai lapsen edun suojaamiseen. Asianosaisella ei ole oikeutta esitutkinta tai poliisitutkinta asiakirjaan ennen tutkinnan lopettamista, jos tiedon antamisesta aiheutuisi haittaa asian selvittämiseksi (Julkisuuslaki 621/1999, 11.2 § 2 k). Säädöksen avulla halutaan turvata tutkintarauha sekä mahdollisuudet asian selvittämiseen. (Voutilainen 2012, 204–205.)

Turvakieltosäännöksillä on myös rajoitettu asianosaisen tiedonsaantioikeutta. Sillä halutaan välttää tilannetta, jossa toinen saa toisen asianomaisen yhteystiedot, jotka on salattu toisen asianosaisen mahdollisten henkeä ja terveyttä uhkaavien toimenpiteiden takia. Tyypillisesti näitä tilanteita esiintyy lähestymiskieltoasioissa ja väkivaltarikoksissa, tällöin turvakiehellä halutaan suojata todistajaa tai asianomistajaa. (Voutilainen 2012, 206.)

5.1.2 Tutkimusta varten annettavat tiedot

Julkisuuslain 27 §:ssä on säädetty, että arkistoon siirretystä salaisesta asiakirjasta viranomainen voi yksittäistapauksessa antaa tietoja tutkimusta, tilastointia tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, mikäli asiakirjan arkistoon siirtänyt viranomainen ei ole toisin määrännyt (Julkisuuslaki 621/1999, 27 §). Kun harkitaan tiedonantamista, tulee ottaa huomioon, että tieteellisin tutkimuksen vapaus turvataan. Asiakirjan

saaneen tulee antaa kirjallinen sitoumus, ettei hän käytä asiakirjan tietoja henkilön, jota tiedot koskee, tai hänen läheisen vahingoksi tai halventamiseksi tai muulla tavalla käytä asiakirjan tietoja sellaisten etujen loukkaamiseksi, joita salassapidolla suojellaan. (Julkisuuslaki 621/1999, 27 §.) Kyseinen säännös koskee arkistolaitoksen arkistosta saatavaa materiaalia, viranomaisen omasta arkistosta annettaviin asiakirjoihin sovelletaan muita säädöksiä, kuin julkisuuslain tiedonsaanti säännöksiä (Voutilainen 2012, 213).

5.2 Tiedon pyytäminen viranomaisen asiakirjasta

Kun pyytää tietoa viranomaisen asiakirjasta, on pyyntö yksilöitävä sellaisella tarkkuudella, että viranomainen tietää, mistä asiakirjasta tieto halutaan saada, tiedon pyytäjää tulee myös avustaa pyynnön yksilöimisessä diaarin ja hakemiston avulla. Yksilöinti vaatimus on siinä suhteessa merkityksellinen, että viranomaista ei voida velvoittaa julkisuuslain nojalla laatimaan tiettyä kysymysryhmää tai asia-aluetta koskevia selvityksiä julkisista asiakirjoista (Mäenpää 2011, 195). Tiedon pyytäjän ei tarvitse todistaa henkilöllisyyttään eikä edes kertoa tiedon pyynnön tarkoitusta. Tiedon pyytäjän ei siis tarvitse allekirjoittaa pyyntöään eikä hänen tarvitse kertoa kansalaisuuttaan (Mäenpää 2011, 196). Pyytäjän tulee kuitenkin kertoa henkilöllisyytensä ja perustelut pyynnölle, jos viranomainen tarvitsee siitä tiedon käyttääkseen harkintaa tiedon antamisen suhteen tai määritelläkseen onko tiedon pyytäjällä oikeus tiedon saamiseen. (Julkisuuslaki 621/1999, 13 §.) Esimerkiksi asianosaisen pyytäessä salaista asiakirjaa, voidaan hänen velvoittaa esittää selvitys siitä, että hän on asianosaisen asemassa (Mäenpää 2011, 196).

Jos kyseessä on salainen asiakirja tai muu asiakirja, josta tietoa voi luovuttaa vain tietyin edellytyksin, on tietojen pyytäjän ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus ja ne seikat, jotka vaikuttavat tietojen saamiseen edellytyksiin. Salassapidosta voidaan poiketa vain laissa erikseen säädetyin perustein, niin pyynnön esittäjällä on aina velvollisuus perustella pyyntönsä (Mäenpää 2011, 196). Lisäksi tiedon pyytäjältä voidaan tarpeen vaatiessa pyytää tiedot siitä miten tietojen suojaaminen on tarkoitus tehdä. (Julkisuuslaki 621/1999, 13 §.) Viranomaisella on tiedonsaantipyynnön saatuaan asiassa selvitysvelvollisuus, jos pyyntö koskee salassa pidettävää materiaalia,

selvityksestä on käytävä ilmi juuri se nimenomainen säännös, jonka nojalla tietoja voidaan antaa ja missä laajuudessa (Voutilainen 2012, 217).

Tietoa voi pyytää kirjallisesti tai suullisesti, sen voi tehdä myös sähköpostin välityksellä tai asiamiehen kautta (Mäenpää 2011, 195). Salassa pidettävien tietojen kohdalla kirjallinen tai sähköinen pyynnön muoto on suotava, koska pyynnölle pitää esimerkiksi olla yksilöity lain tasoinen peruste tiedon saannille. Viranomainen voi myös asettaa pyynnölle muotovaatimuksia, mikäli sillä on tiedonantamisen suhteen harkintavaltaa tai selvittääkseen onko tiedon pyytäjällä oikeus saada tieto. (Voutilainen 2012, 214.)

Tiedonsaantipyynnön saa myös esittää sellaiseen asiakirjaan, joka ei ole vielä valmis, mutta valmistuu jossain vaiheessa viranomaisen toiminnan tuloksena (HE 30/1998, 13 §). Tällaisessa ennakkotilauksessa ei kuitenkaan noudateta 14 §:n 4 momentin mukaisia käsittelyaikoja ennen kuin asiakirja on valmis (AOA 2011, 5). Viranomaisen tulee ottaa kyseiset ennakkotilaukset vastaan. Viranomainen voi ottaa kantaa tilaukseen vasta asiakirjan valmistuttua, jolloin asiakirjassa olevien tietojen julkisuus on mahdollista ratkaista. (Voutilainen 2012, 215.) Julkisuuslain soveltaminen on muodollisesti hallinnollista päätöksentekoa kohteen ollessa viranomaisen asiakirja, itse asiassa kysymys on julkisuusperiaatteen soveltamisesta viranomaisen toiminnassa (Mäenpää 2011, 198).

Päätöksen annetaanko asiakirja, tekee se viranomainen, jonka hallussa kyseinen asiakirja on, jollei asiasta muutoin säädetä 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa. Käytännössä asiakirjasta voi olla kopioita tai se voi olla sähköisessä muodossa usealla viranomaisella (Voutilainen 2012, 215). Näissä tilanteissa viranomaisella on mahdollisuus siirtää tiedonsaantia koskeva pyyntö asiakirjan laatineen tai asian käsitelleen viranomaisen päätettäväksi (Julkisuuslaki 621/1999, 15.1 §). Tiedonsaantipyyntö tulee esittää sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. Pynnön voi esittää suoraan viranomaiselle, esimerkiksi ministeriölle tai henkilölle eli ministeriön henkilöstöön kuuluvalla ihmisellä. Jos pyyntö esitetään väärälle henkilölle tai viranomaiselle, on henkilön siirrettävä pyyntö sille viranomaiselle, jonka hallussa asiakirja on. (Mäenpää 2011, 195.) Jos asiakirja on laadittu viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittaessa tai se on annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten,

tekee päätöksen asiakirjan antamisesta tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta ilmene. Asiakirjan sisällöstä antaa tiedon viranomaisen henkilökuntaan kuuluva, kenelle viranomainen on määrännyt tämän tehtävän tai se kuuluu hänelle aseman ja tehtäviensä perusteella. (Julkisuuslaki 621/1999, 14 §.)

Mikäli virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, pitää hänen ilmoittaa pyytäjälle kieltäytymisen syy ja tiedottaa siitä, että asia voidaan antaa viranomaisen ratkaistavaksi. Hänen on myös tiedusteltava tiedon pyytäjältä, joka on tehnyt pyynnön kirjallisesti, että haluaako hän antaa asian viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedottaa asian käsittelyn maksuista. (Julkisuuslaki 621/1999, 14 §.)

Tiedonsaantiin liittyvä päätös voidaan tehdä vasta siinä vaiheessa, kun joku on pyytänyt tiedon, viranomainen ei voi tehdä yleispäätöstä asiakirjojen antamatta jättämisestä eikä salassapidosta voida pääsääntöisesti määrätä yleisellä tasolla (Voutilainen 2012, 220). Viranomaisen on julkisuuslaissa antamassa päätöksessä perusteltava ratkaisu hallintolain 45.1 §:n mukaisesti (Voutilainen 2012, 218). Päätöksestä on käytävä ilmi lainkohdat ja seikat, joihin päätös perustuu (Hallintolaki 434/2003, 45.1 §). Korkein hallinto-oikeus palautti ulkoministeriölle käsiteltäväksi tiedonsaantipyynnön valituksen alaiselta osalta, jonka he olivat hyljänneet vain vedoten säädökseen, jonka nojalla päätös tehtiin. Heidän olisi tullut perustella päätöstä tosiseikoilla, joiden avulla olisi voitu arvioida, aiheuttaako tiedon antaminen haittaa tai vahinkoa edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä tai Suomen kansainvälisille suhteille. (KHO 2000, T 2605.) Apulaisoikeuskansleri ei katsonut yleisiä tiukkoja salassapitosäännöksiä riittäväksi syyksi evätä tietoa verohallinnossa, vaan virkamiehen olisi tullut vedota tiettyyn lainkohtaan, viranomaisen lain nojalla annettuun säädökseen tai laissa säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen evätessään tiedon (AOK 2007, 916/1/06).

Tiedonsaantipyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja julkisesta asiakirjasta tieto on annettava mahdollisimman pian, viimeistään 2 viikon kuluessa, siitä kun viranomainen on vastaanottanut pyynnön. On tulkinnan varaista mitä lisätehosteet ”viivytyksettä” ja ”mahdollisimman pian” tarkoittavat yksittäistapauksissa, joten on tulkinnan varaista milloin viranomaisen voidaan sanoa toimineen julkisuuslain vastaisesti ja voidaananko niin sanoa, jos pyynnön käsittely on tapahtunut kahden viikon kuluessa

(AOA 2014, 12). Jos pyyntö pitää sisällään suuren määrän asiakirjoja, asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai muu siihen rinnastettava syy aiheuttaa, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat suuren työmäärän tai erikoistoimenpiteitä, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa, kun viranomainen on saanut tiedon asiakirjan pyynnöstä. (Julkisuuslaki 621/1999, 14 §.) Vaikka pyyntö kohdistuisi asiakirjaan, jota ei voida pitää viranomaisen asiakirjana, on pyyntö kuitenkin käsiteltävä julkisuuslain määräaikojen kuluessa, näin asiakirjan luonne ja julkisuus saadaan viivytyksettä tuomioistuimen ratkaistavaksi (AOA 2003, 2).

5.3 Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta

Viranomainen voi antaa tiedon asiakirjan sisällöstä suullisesti, antaa mahdollisuuden nähdä ja jäljentää/kuunnella asiakirja viranomaisen luona, antaa siitä kopio tai tuloste. Viranomainen voi myös antaa tiedon julkisesta asiakirjasta sähköisessä muodossa esimerkiksi sähköpostin liitteenä tai telekopiona, tämän tiedonantotavan käyttäminen on viranomaisen harkinnassa (Mäenpää 2011, 201). Julkisen sisällön osalta viranomaisen tulee antaa tieto pyydettyllä tavalla, jollei pyyntö aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoimelle esimerkiksi asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tähden. (Julkisuuslaki 621/1999, 16.1 §.) Hyvään hallintotapaan voidaan katsoa, että viranomainen lähettää asiakirjan tulosteen tai kopion postitse, niin pyydettyessä (Mäenpää 2011, 201).

Säännöksessä mainittu haitta voisi täyttyä silloin kun suurin osa viranomaisen resursseista jouduttaisiin sitomaan pyynnön täyttämiseen. Tosin tiedonpyyntöön liittyvään vaivaan ei voi vedota, jos viranomainen ei ole järjestänyt asiakirjojaan julkisuuslain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Vaikeasti kopioitavien aineistojen suhteen, kuten esimerkiksi isojen kartta-aineistojen kohdalla, voidaan varata tiedonpyytäjälle mahdollisuus tulla katsomaan aineistoja viranomaisen luona. On hyvä muistaa, että viranomaisella ei ole esimerkiksi velvollisuutta kopioida sähköisiä asiakirjoja pyytäjän omille levykkeille tietoturvasyistä. Tosin tieto on annettava jollakin 16 pykälän 1 momentissa mainitulla tavalla, lähtökohtana kuitenkin on, että tieto annetaan pyydettyssä muodossa. (HE 30/1998, 16 §.)

Vaikka pyynnön esittäjän ei tarvitse perustella tiedonsaanti pyyntöään muuta kuin julkisuuslain 13 §:n tarkoittamissa tilanteissa, tulee viranomaisen tiedonsaanti oikeuden rajoittamiselle olla aina laissa säädetty peruste (AOA 2005, 6). Tosin eritoten viranomaisten välisessä tiedonsaannissa ja muita laissa säädettyjä tiedonsaantioikeuksia sovellettaessa tulee viranomaisen pyytää pyynnön esittäjältä selvitys mihin hänen oikeutensa saada tieto perustuu, jos se koskee rajoitetusti julkisia tietoja. Tämän avulla tietoja antava viranomainen voi arvioida lain mukaisia perusteita, joiden nojalla tietoja voidaan välttämättömiltä osilta antaa. (Voutilainen 2012, 224.) Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa huomioidaan tiedonsaanti pyyntöjen suhteen julkisuuslain 10 § säädos (KHO 2007, T185). Säädöksen mukaan tietoa tulee antaa myös salaisen asiakirjan julkisista osista, jos tieto voidaan antaa ilman, että salassa pidettävä tieto tulee esiin (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §).

5.4 Hyvä tiedonhallintapa

Viranomaisen tulee huolehtia tietojärjestelmien ja asiakirjojen sekä niiden sisältämien tietojen käytettävyydestä, suojauksesta, eheydestä, saatavuudesta sekä muista tiedon laatuun vaikuttavista tekijöistä. Viranomaisen tulee pitää luetteloa käsitellyistä asioista ja ratkaisuista tai muuten huolehtia, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Tietojärjestelmistä tulee laatia kuvaukset ja niiden sisältämistä tiedoista, jos tietojen antaminen ei ole vastoin 24 §:n tai muun lain säädöksiä. Viranomaisen tulee myös uudistusten edessä ottaa selvää niiden vaikutuksesta asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan. Asiakirja- ja tietohallinto tulee toteuttaa ja suunnitella siten, että asiakirjojen arkistointi ja hävitys sekä niiden julkisuus voidaan toteuttaa. Lisäksi viranomaisen tulee huolehtia, että henkilökunnalla on riittävästi tietoa asiakirjojen julkisuudesta, tietojen antamisesta ja käsittelystä. Lisäksi viranomaisen tulee valvoa, että hyvän tiedonhallintatavan ohjeita ja määräyksiä noudatetaan. (Julkisuuslaki 621/1999, 18 §.)

Käytännössä yleisin tapa pitää luetteloa on diaarin pitäminen, diaariin kirjataan jokainen viranomaisessa vireille tullut asia ja myös asian käsittelyvaiheet (Mäenpää 2011, 202). Viranomaisen asiakirjahallinto tulee järjestää myös sillä tavalla, että

asiakirjaliikenne pystytään selvittämään myös jälkikäteen (AOK 2000, 1059/1/99). Lisäksi asian ratkaisuun vaikuttavat seikat ja käsittelyvaiheet tulee ilmetä asiakirjoista tai tietojärjestelmistä (EAO 2008, 3). Julkisuuslaki ei edellytä viranomaisia erottelamaan salaista materiaalia julkisista, mutta siinä vaiheessa, kun tietoja annetaan, niin tulee pystyä erottelamaan onko tieto salaista vai julkista (EOA 2003, 12). Salassa pidettävien aineistojen suhteen tiedonsaannin säätely kannattaa rajata vain tiedonsaanti-intressin kannalta välttämättömiin tietoihin (Voutilainen 2012, 42).

Tässä kohtaa on hyvä huomata, että esimerkiksi diaariin tehtyjen merkintöjen julkisuutta arvioidaan erikseen asiakirjojen julkisuuden kanssa. Ovatko asiakirjat julkisia tai salaisia, joiden viitetiedot viedään diaariin, ei ole ratkaisevaa arvioinnin kannalta. Asiakirjat voivat olla joko osaltaan tai kokonaan salassa pidettäviä ja kuitenkin viitetiedot kokonaan julkisia. Tämän tähden viitetiedot tulee tehdä sillä tavalla, ettei niistä käy ilmi salassa pidettävän asiakirjan salainen tieto. (Valtiovarainministeriö 2010, 31.)

6 TUTKIMUSTULOKSET

Työn tutkimustulokset koostuvat Ahvenanmaan ja Suomen julkisuuslakien vertailun perusteella nousseista yhtäläisyyksistä ja eroavaisuuksista asiakirjan salassapidon osalta. Lainsäädännön, julkisuusperiaatteen ja yksityiselämää suojaavien lain säännösten intressiristiriidat vaativat poliisiviranomaiselta tutkimustulosten soveltamista asiakirjakohtaisesti. Tätä intressipunnintaa ja prosessia yksinkertaistamaan ja helpottamaan on tutkimustulosten perusteella laadittu ohjeistus Ohjeita esitutinnan salassapitoon.

6.1 Tulokset

Ahvenanmaan julkisuuslaki ei eroa suuresti salassapidon osalta Suomen julkisuuslain kanssa. Erot löytyvät yleisten salassapitoaikojen pituudesta sekä erityistapauksissa noudatettavien salassapitoaikojen eroavaisuuksista. Eroavaisuudet on listattu alla.

- Yleinen salassapitoaika on mantereella 25 vuotta, mutta Ahvenanmaalla se on 20 vuotta.
- Erityistapauksissa, yksityiselämän suojaaminen kuoleman jälkeen, salassapitoajat eroavat seuraavasti:
 - Mantereella salassapitoaika on 50 vuotta henkilön kuolemasta, mutta Ahvenanmaalla vastaava aika on 20 vuotta.
 - Jos tietoa henkilön kuolinpäivästä ei ole, on salassapitoaika mantereella 100 vuotta. Ahvenanmaalla vastaava aika on 50 vuotta asiakirjan päiväyksestä tai päiväyksen puuttuessa asian käsittelystä.

Lisäksi eroa löytyy niissä ajoissa, joilla Valtioneuvosto tai Maakuntahallitus voi pidentää salassapidon aikaa. Nämä eroavaisuudet tulee erityisesti ottaa huomioon asiakirjojen arkistoinnissa. Muuten voidaan todeta salassapidon osalta, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen voi huoletta noudattaa poliisihallituksen ohjeita asiakirjojen salassapidosta ja siihen liittyvää Manner-Suomen lainsäädäntöä. Salassapitoajan pidennys on tarkennettu alla.

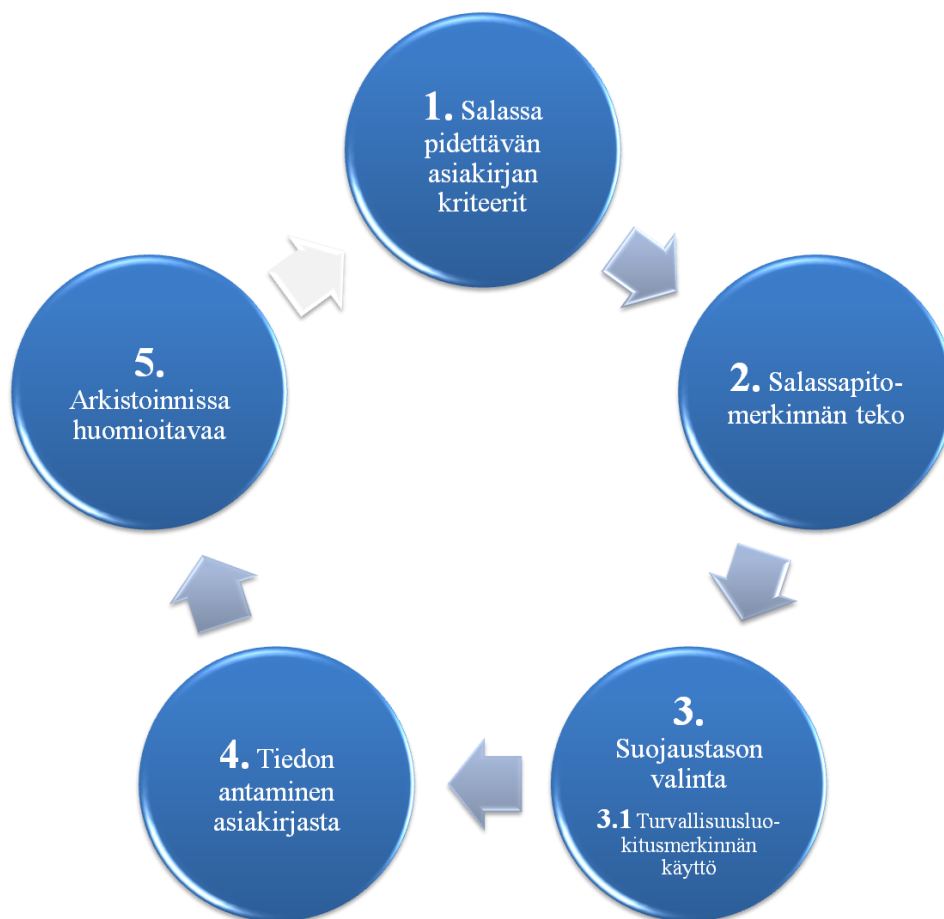
- Valtioneuvosto voi mantereella pidentää salassapitoaikaa 30 vuodella, mutta Ahvenanmaan maakuntahallitus voi pidentää salassapitoajan yhteensä enintään 50 vuodeksi.

Lainsäädännön ristiriitaa julkisuusperiaatteen ja yksityiselämää suojaavien salassapito säännösten osalta ei voida täysin poistaa. Tämän vuoksi asiakirjoja on tarkasteltava erikseen sekä mietittävä asiakirjan elinkaarta ja salassapidon tarvetta elinkaaren eri vaiheissa. Tämä intressien punninta tulee aina olemaan osa asiakirjahallintoa ja viranomaisen toimintaa. Tähän ei voida antaa aina yleispäteviä ohjeita, mutta suuntaa antavia ohjeita ja tärkeimpiä huomioon otettavia asioita on pyritty esittelemään kompaktisti ohjeistuksessa Ohjeita esitutinnan salassapitoon.

6.2 Ohjeistuksen esittely

Tässä kappaleessa esitellään ohjeistuksen käyttöön liittyvä ajatuksen kulku ja julkisuutta/salassapitoa määrittävät oleelliset lain ja säädösten kohdat. Ohjeistuksessa kohdat on esitetty helposti luettavassa muistilistamaisessa muodossa, koska se on suunniteltu aputyökaluksi asiakirjaa käsittelevälle poliisiviranomaiselle. Se rakentuu viiden pääaskeleen varaan, jotka ovat asiakirjan julkisuuden kannalta tärkeitä vaiheita. Näitä askeleita seuraamalla prosessi helpottuu ja on yksinkertainen toistaa.

Nämä askeleet ovat 1. Salassa pidettävän asiakirjan kriteerit, 2. Salassapitomerkin­nän teko, 3. Suojaustason valinta, 3.1 Turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö, 4. Tiedon antaminen asiakirjasta ja 5. Arkistoinnissa huomioitavaa. Kyseessä on tavallaan syklinen prosessi, joka toistetaan useaan otteeseen asiakirjan elinkaaren aikana käymällä uudelleen edellä mainitut askeleet lävitse. Tätä prosessin mahdollista uusiutumista ja syklistä luonnetta kuvataan kuviossa 3 (Salassapidon viisi askelta). Valkoinen nuoli askelten viisi ja yksi välissä on alue, jonka aikana asiakirjan elinkaareissa tapahtuu muutoksia ja askeleet tulee käydä asiakirjan kohdalla uudelleen lävitse. Seuraavissa alaotsikoissa käydään läpi askelten oleelliset sisällöt.



Kuvio 3. Salassapidon viisi askelta.

Ohjeistusliitteen sivut ovat numeroitu omalla numeroinnillaan ja muodossa X/Y (X=kyseisen sivun numero, Y=sivujen kokonaislukumäärä), jotta käyttäjä voi ottaa liitteen suoraan käyttöön ja varmistua paperikopion kaikkien sivujen olevan tallessa.

6.2.1 Salassa pidettävän asiakirjan kriteerit ja salassapitomerkin­nän teko

Prosessi lähtee kysymyksestä, onko asiakirja salassa pidettävä. Tätä kysymystä tulee pohtia asiakirjaa laadittaessa ja asiakirjan elinkaaren aikana mahdollisesti uudelleen. Esitutkinta lähtee käyntiin toden teolla, kun rikosilmoitus on saatu asiasta kirjattua. Tämän tähden valitsin tämän askeleen ensimmäiseksi, syy valintaan on luonnollinen lain säädösten valossa sekä poliisin käytännön työn kannalta. Esitutinnan kyn­nys syytä epäillä on ylittynyt ja asiasta on tehty rikosilmoitus, joten kuvaan astuu myös asiakirjan julkisuutta koskevat säädökset.

Erityisesti asiakirjan laatimisvaiheessa tulisi ottaa huomioon asiakirjan salassapito, sillä asiakirjat tulee laatia siten, että niiden käsittely tukee salassapitoa ja käyttörajoituksia (Aho 2010). Asiakirjan salassapito pitää perustua aina tiettyyn laissa kirjattuun säädökseen. Rikosten selvittämisen ja ennalta ehkäisy kuuluvat yleiseen intressiin. (Mäenpää 2003, 331.) Jotta poliisi pystyy tutkimaan rikoksia ja suorittamaan esitutkintaa, halutaan niiden toteutuminen turvata salassa pidon avulla.

Esitutkinta asiakirjojen osalta kriteerit salassapidolle täyttyvät julkisuuslain nojalla seuraavien asiakirjojen kohdalla; poliisille tehtyt ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa varten laaditut ja saadut asiakirjat. Poliisin rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten ylläpidetyt rekisterit ja rikoksen selvittämiseen liittyvät selvitykset. Poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä sisältävät asiakirjat. (Julkisuuslaki 621/1999, 24 § kohdat 3-5.)

Jos asiakirjan todetaan sisältävän salassa pidettävää tietoa tai olevan luonteeltaan salassa pidettävä, on seuraava vaihe salassapitomerkinntä teko. Tämä onkin luonnollinen vaihe ohjeistuksen toiseksi askeleeksi. Siinä vaiheessa, kun asiakirja tulee ulos tulostimesta, on viimeistään havahduttua asiakirjan julkisuutta koskeviin säädöksiin. Usein poliisin käytännön työssä rikosilmoitus tulostetaan sen valmistuttua. Siksi luonnollinen vaihtoehto toiseksi askeleeksi on salassapitomerkinntä tekeminen.

Jos asiakirja ei ole salassa pidettävä, eikä sisällä salassa pidettävää tietoa, niin ei prosessia tarvitse jatkaa ja pohdinta päättyy sen asiakirjan osalta siihen. Prosessi pysähtyy kokonaan ja samalla myös muut prosessin askeleet voi jättää huomiotta. Jos asiakirjaan tehdään lisäyksiä, niin siinä tapauksessa kyseisen asiakirjan julkisuus tulee pohtia uudelleen ja aloittaa ensimmäisestä askeleesta prosessi uudelleen.

Salassa pidettävään asiakirjaan on tehtävä merkintä sen salassapidosta, merkinnästä pitää käydä ilmi miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu (Julkisuuslaki 621/1999, 25 §). Viranomaisen on tehtävä salassapito merkintä viranomaisen asiakirjaan, joka on salassa pidettävä yleisen tai yksityisen edun vuoksi ja, joka annetaan asianomaiselle. Merkintä on mahdollista tehdä myös muihin asiakirjoihin. Viranomaisen suositellaan tekevän myös merkintä salassapidosta niihin

asiakirjoihin, jotka annetaan toiselle viranomaiselle tai joka käsittelee asiakirjaa viranomaisen toimeksiannon nojalla. (Poliisihallitus 2010, 8.)

Joissakin tapauksissa luokitusmerkintä voidaan myös jättää tekemättä, jos kaikki viranomaisessa asiakirjaa käsittelevät ovat perillä asiakirjan salassapidosta ja sen vaatimista menettelytavoista (Poliisihallitus 2010, 10). Se, että tehdäänkö asiakirjaan luokitusmerkintä, on asiakirjan allekirjoittajan päätettävissä tai työjärjestyksessä erikseen määrätyn henkilön päätettävissä. Luokitusmerkintä kertoo millä tavalla asiakirja on suojattava ja kenelle se on tarkoitettu jaettavaksi asiakirjan laatijan tai allekirjoittajan mielestä. Vaikka asiakirja olisi ilman suojaustasoa, ei salassa pidettävää tietoa saa paljastaa sivullisille. Asiakirjan luokittelu voidaan kohdistaa vain myös niihin asiakirjan käsittelyvaiheisiin, joissa erityistoimenpiteet ovat tarpeen suojattavan edun kannalta. (Poliisihallitus 2010,7.)

Jos tieto on luonteeltaan sellaista, että salassapito lakkaa tietyn ajan kuluttua, niin tulee se aika ilmoittaa asiakirjassa tai erillisenä sähköisenä tai kirjallisena tietona. Määräaika tulee kirjata asiakirjan laatijan tai haltijan toimesta, jos asiakirjassa on luokitusmerkintä, niin on se luontevaa kirjata sen yhteyteen. (Poliisihallitus 2010, 10.) Salassapitomerkintä tehdään asiakirjan oikeaan yläkulmaan ensimmäiselle sivulle. Kun kyseessä ovat suojaustasot I ja II voidaan merkinnän lisäksi käyttää punaista poikkiviivaa jokaisella sivulla. Salassapitovelvollisuus ilmaistaan kertomalla minkälaiset tiedot ovat salassa pidettäviä esimerkiksi hakijan terveyden tilaa koskevat tiedot tai mitkä asiakirjan osat ovat salassa pidettäviä, kuten liitteen jakso 1.2. Merkinnästä pitää myös käydä ilmi salassapidon peruste ja suojaustaso. (Poliisihallitus 2010, 8.)

6.2.2 Suojaustason valinta ja turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö

Kolmannessa vaiheessa valitaan suojaustaso. Suojaustason valinta on osa salassapitomerkinnän tekoa, mutta osaltaan niin merkittävä toimenpide, että halusin merkitä sen omaksi askeleeksi. Suojaustasoa valitessa joutuu paneutumaan asiakirjan sisältöön toden teolla ja jopa unohtamaan käytännön, alkaen miettiä mahdollisia seurauk-

sia. Siirrytään siis hypoteesien maailmaan, siksi suojaustason valinta on kolmas askel ja luonnollinen jatkumo salassapitomerkin tekemisestä.

Suojaustasoja on neljä erilaista, joiden valintaan on erilaiset perusteet. Suojaustaso määritellään sen mukaan kuinka vakavia seurauksia tiedon paljastumisesta tai käytöstä seuraisi suojattavalle edulle (Poliisihallitus 2010, 6). Jos salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille eduille, tulee valita suojaustaso I (ST I). Suojaustaso II (ST II) tulee valita, jos vaarana on aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille eduille. (Poliisihallitus 2010, 9.)

Lievimmän seuraamuksen kohdalla tiedon paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleisille tai yksityisille eduille ja oikeuksille. Tällöin tulee valita suojaustaso III (ST III). Suojaustaso IV (ST IV) kohdalla oletetut seuraamukset ovat lievimmät. Silloin salassa pidettävän tiedon leviäminen voi aiheuttaa haittaa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille tai yksityisille eduille tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä. (Poliisihallitus 2010, 9.)

Käytännössä nämä määritelmät tarkoittavat sitä, että jos asiakirja on tarkoitus jakaa laajalle joukolle, tulee asiakirja kirjoittaa siten, että se voidaan luokitella suojaustasoon III tai IV, itse asiakirjassa voidaan sitten viitata korkeamman suojaustason asiakirjoihin. Mitä arempi tieto on kyseessä, sitä turvallisempi pitää olla koko asiakirjan käsittelyketjun. Pääsääntöisesti eri suojaustasoihin kuuluva tieto, sijoitetaan eri asiakirjoihin, täten mahdollistetaan asiakirjan hallinta ja käytettävyys koko asiakirjan elinkaaren aikana. Suojaustasoihin I ja II kuuluvien asiakirjojen käsittely on oltava mahdollistaa jäljittää koko asiakirjan elinkaaren osalta. (Aho 2010.)

Viranomaisen on tarkoitus ohjeistaa asiakirjojen luokittelu omassa toimintaympäristössään. Arkistonmuodostussuunnitelmaan voidaan kirjata asiakirjan oletusluonteen suojaustaso ja tarve, tosin jokaisen asiakirjan luokitustarve ja luokka tulee aina arvioida erikseen. (Aho 2010.) Poliisin henkilökisterit ja niihin sisältyvien tietojen julkisuus ja salassapito perusteet sekä luokitus vaatimukset ovat samoja kuin muiden asiakirjojen (Poliisihallitus 2010, 12).

Olettamuksen mukaan arkaluontoisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat kuuluvat suojaustasoon III, jos asiakirjan sisällöstä ei muuta johdu (Poliisihallitus 2010, 13). Näinä arkaluontoisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan: 1) rotua tai etnistä alkuperää; 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista; 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia; 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. (Henkilötietolaki 523/1999, 11 §.)

Tasoon IV kuuluvat ne asiakirjat, joiden luovuttamisen suhteen viranomaisen saa käyttää harkintavaltaa, kuten harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat, tai ne asiakirjat joita saadaan lain mukaan luovuttaa vain tiettyä tarkoitusta varten, kuten henkilörekisterit (Poliisihallitus 2010, 7). Muita kuin arkaluontoisia henkilötietoja sisältävä asiakirja kuuluu suojaustasoon IV, jos se on suojaattavan edun kannalta tarpeellista (Poliisihallitus 2010, 13).

Asiakirjan voidaan myös tehdä suojaustasoa koskevan merkinnän sijasta tai yhteyteen turvallisuusluokitusmerkintä. Siksi turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö on osa suojaustason valintaa eikä oma askel. Se on niin kiinteä osa suojaustason valintaa ja siihen liittyvää pohdintaa, että halusin säilyttää yhteyden myös askeleiden jaossa. Turvallisuusluokitusmerkinnän käyttöön liittyy kuitenkin niin paljon säätelyä, että halusin tehdä siitä oman otsikon, joka tosin sisältyy kolmanteen askelmaan.

Jos asiakirjaan tehdään turvallisuusluokitusmerkintä, niin sillä voidaan korvata suojaustasomerkintä (Tietoturvallisuusasetus 11 § mom 1). Aiemmin esitetyssä kuviossa 2 on kuvattu turvallisuusluokitusmerkinnän ja salassapitomerkinnän vastaavuudet keskenään sekä niiden käyttöä määrittävät lainkohdat. Turvallisuusluokitusmerkintää saa käyttää vain julkisuuslain 24 § 1 momentin 2, 7-10 kohdissa tarkoitetulla tavalla, jollei merkinnän tekeminen ole tarpeellista kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen tähden tai asiakirja liity kansainväliseen yhteistyöhön (Poliisihallitus 2010, 10).

Huolimatta siitä, onko kyseessä suojaustaso- vai turvallisuusluokiteltu tieto, niin tapahtuu tietojen käsittely suojaustason mukaisesti (Poliisihallitus 2010, 6). Turvallisuusluokitusmerkintä voidaan tehdä erilliselle asiakirjalle, joka liitetään varsinaiseen asiakirjaan, jos asiakirjan käsittelyä koskevat turvallisuusvaatimukset ovat vain lyhytaikaisesti voimassa. (Tietoturvallisuusasetus 10 § mom 2). Jos asiakirja on laadittu ruotsin kielellä tai käännetty ruotsiksi, tulee myös turvallisuusluokitus tehdä ruotsiksi (Poliisihallitus 2010, 10). Aiemmin esitetyssä taulukossa 1 on esitetty turvallisuusluokkia vastaavat turvallisuusluokitusmerkintänimikkeet suomeksi ja ruotsiksi.

6.2.3 Tiedon antaminen asiakirjasta ja arkistoinnissa huomioitavaa

Neljäs askel on tiedon antaminen asiakirjasta. Vaikka asiakirja on nyt merkitty asiaan kuuluvasta ja varustettu oikealla suojaustasolla jatkuu vielä asiakirjan elinkaari pitkään. Siksi neljäs askel on tiedon antaminen asiakirjasta, se on luonnollinen jatkumo asiakirjan käsittelyn osalta. Nyt asiakirja on valmis ja se on merkitty oikein, joten nyt siitä tiedonantaminen on luonnollista, jos tiedon antamisen ja saamisen edellytykset täyttyvät. Viranomaisen tulee olla valmistautunut siihen tilanteeseen, että joku haluaa saada tietoa viranomaisen asiakirjoista. Tähän vaiheeseen viranomainen saa apuja katsomalla ohjeistuksen kohtia. Tämän vaiheen hoitaminen lain säädösten mukaan on haastava vaihe ja siksi se on mukana askeleissa omana askeleena.

Askeleessa kolme tehty suojausmerkintä ei itsessään luo salassapitovelvollisuutta, vaan viranomaisen on joka kerta arvioitava asiakirjan julkisuus julkisuuslain valossa, kun asiakirjasta pyydetään tietoa (Poliisihallitus 2010, 17). Salassa pidettävästä asiakirjasta on oikeus saada tieto, vain niissä tapauksissa, kun julkisuuslaissa niin todetaan (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §).

Tietojen antamista mietittäessä, pitää ottaa huomioon esitutkintalain 4 luku 15 §, jonka mukaan asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista sekä siinä ilmi tulleista seikoista (Esitutkintalaki 805/2011, 15 §). Kuitenkaan asianomistajalla (edustajalla/avustajalla) ei ole oikeutta saada tietoa esitutkinnassa laaditusta tai esitetystä asiakirjasta ennen tutkinnan päättämistä, jos se vaarantaa tutkinnan (Julkisuuslaki 621/1999 11 §). Viranomaisen antamaan

päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (Julkisuuslaki 621/1999, 33 §).

Annettaessa luokiteltua aineistoa eteenpäin tulee se merkitä suojaustasoilla ja varmistua siitä, että vastaanottoja täyttää tietoaineiston käsittelyyn liittyvät kriteerit sekä luovutuksen lain mukaisuudesta (Aho 2010). Tiedon viranomaisen asiakirjasta antaa se henkilö, jolle se hänen tehtäviensä tai asemansa perusteella kuuluu tai se henkilö, jonka tehtäväksi se on määrätty. Useimmiten tiedon antaa se henkilö, jolle tehtävä kuuluu hänen asemansa tai tehtävien vuoksi kuuluu, joten tavallisesti jokainen virkamies antaa tiedon oman toimialueensa asiakirjoista. Näin ollen jokainen myös päättää omaa toimialuetta koskevien asiakirjojen ja tietojen antamisesta. Tiedoksi antamiset voidaan myös määritellä erityisesti jonkun tehtäväksi viranomaisessa. (Mäenpää 2011, 200.)

Viimeinen askel on arkistoinnissa huomioitavaa ja samalla prosessin viimeinen vaihe on asiakirjan arkistointi. Tämä vaihe on kaukana tavallisen poliisin näkökulmasta, joka ottaa vastaa rikosilmoituksen, jonka avulla esitutkinta käynnistetään. Vaihe on kuitenkin asiakirjan julkisuuden kannalta yhtä merkittävä kuin muutkin vaiheet ja tarvitsee siksi oman askeleen. Asiakirjan elinkaari jatkuu vielä arkistossa pitkään.

Arkistoinnissa on huomioitava, että julkisuuslaki ei velvoita erottelemaan salaisia ja julkisia tietoja asiakirjojen arkistoinnissa. Tosin julkiset ja salaiset tiedot pitää kyetä erottelemaan toisistaan siinä vaiheessa, kun tietoja annetaan ulos. (Voutilainen 2012, 114.) On myös muistettava, että Ahvenanmaan julkisuuslaki eroaa mantereen julkisuuslaista salassapitoaikojen osalta. Esimerkiksi yleinen salassapitoaika mantereella on 25 vuotta ja Ahvenanmaalla se on 20 vuotta (Mäenpää 2011, 193: LL om allmänna handlingars offentlighet 72/1977, 17–18 §).

6.3 Johtopäätökset ja tulosten luotettavuus

Tämän opinnäytetyön johtopäätöksenä suositellen, että Ahvenanmaan poliisiviranomainen tekisi luettelon, johon on kirjattu eri asiakirjojen oletusluonteinen suojaustaso. Näin asiakirjojen tarkasteluun ei kuluisi turhan paljoa viranomaisen resursseja

eikä yksittäisen virkamiehen tarvitsisi tehdä aivan kaikkea harkintaa itse joka kerta uudestaan. Tämä luettelo olisi mahdollista esimerkiksi kirjata arkistonmuodostussuunnitelmaan. Tämän avulla virkamiesten toimintatapoja saataisiin edelleen yhtenäistettyä, toiminta tehostuisi ja myös laatu paranisi. Työni tuloksena syntynyt ohjeistus ja tämä luettelo tukisivat toisiaan osana poliisiviranomaisen käytännöntyötä. Luettelo avustaisi erityisesti asiakirjoja laadittaessa, mutta asiakirjoja on aina tarkasteltava erikseen, etenkin tietoja ulos annettaessa. Tähän tietojen ulos antamiseen annetaan ohjeita ohjeistuksen kohdassa 4. Tiedon antaminen asiakirjasta.

Tulosten luotattavuuden osalta voidaan todeta, että työn tuloksena syntynyt ohjeistus on luotettava, koska se perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön. Laki viittauksia on runsaasti ja niiden osalta ei löydy tulkinnan varaa. Lisäksi lainsäädäntöön pohjautuva oikeuskirjallisuus on tuoretta ja ajankohtaista. Eniten ohjeistuksessa on viittauksia poliisihallituksen voimassa olevaan määräykseen salassa pidettävien tietoa-aineistojen käsittelystä poliisitoimessa. Tämän lähteen luotettavuustaso ja merkityksellisyys on erittäin suuri. Tulevaisuudessa tärkein seikka luotettavuuden kannalta on ohjeistuksen päivittäminen. Vain päivitetty versio on luotettava. Päivitystä tulisi tehdä aina lain tai oikeuskäytännön muuttuessa. Päivityksen osalta en voi ottaa kantaa kuka sen tulee hoitamaan vai jääkö ohjeistus arkistojen varjoon ajan kuluessa ja toimintamallien muuttuessa. Ensimmäisen päivityksen yhteydessä tulisi ohjeistuksen perään luoda versionhallintataulukko, johon on merkitty tullut päivitys, sen aiheuttamat muutokset ja päivityksen tekijä.

7 YHTEENVETO

Työssä etsitään vastauksia neljään tutkimuskysymykseen: 1. Onko Ahvenanmaan ja Manner-Suomen julkisuuslaissa eroja salassapidon osalta? 2. Vaikuttavatko mahdolliset erot poliisin toimintamalleihin asiakirjojen salassapidon kohdalla? 3. Miten salassapito merkitään asiakirjaan? 4. Miten valitaan suojaustaso asiakirjalle? Kaikkiin tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset käyttämällä työn alussa esiteltyjä tutkimusmenetelmiä. Lisäksi työn liitteenä oleva ohjeistus Ohjeita esitutkinnan salassapitoon

vie saadut vastaukset käytännön poliisitoiminnan tasolle ja antaa tärkeitä ohjeita saatujen vastausten käyttöön poliisin toimintaympäristössä. Ohjeistus on kaksikielinen, jotta myös ruotsia äidinkielenään puhuvat saavat työstä mahdollisimman paljon irti. Kysymysten vastaukset käydään kysymys kerrallaan lävitse alla olevissa kappaleissa.

Ensimmäinen tutkimuskysymys, johon työssä lähdettiin hakemaan vastausta, liittyi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen julkisuuslakien eroavaisuuksiin salassapidon osalta. Lakitekstien vertailun perusteella havaitut erot ovat kirjattu osioon 4.6 Salassapidon loppuminen sekä osioon 6.1 tulokset. Lisäksi liitteenä olevan ohjeistuksen Ohjeita esitutkinnan salassapitoon muistuttaa näistä eroista kohdassa 5 Arkistoinnissa huomioitavaa.

Eroja havaittiin salassapitoajoissa. Yleisen salassapitoajan pituus on Ahvenmaalla 20 vuotta ja mantereella se on 25 vuotta. Salassapitoajat yksityiselämän suojaamisen osalta kuoleman jälkeen ovat; Ahvenanmaalla 20 vuotta ja mantereella 50 vuotta. Jos henkilön kuolinpäivästä ei ole tietoa, on salassapito aika Ahvenanmaalla 50 vuotta asiakirjan päiväyksestä tai sen puuttuessa 50 vuotta asian käsittelystä. Mantereella vastaava salassapitoaika on 100 vuotta. Ahvenanmaan maakuntahallitus voi pidentää salassapitoaikaa yhteensä enintään 50 vuodeksi. Mantereella valtioneuvosto voi pidentää salassapitoaikaa 30 vuodella.

Toisessa tutkimuskysymyksessä kartoitettiin havaittujen erojen vaikutusta poliisin toimintamalleihin asiakirjojen salassapidon osalta. Koska erot vaikuttavat vain arkistoon, eivät ne aiheuta eroja poliisin päivittäisiin toimintamalleihin asiakirjojen salassapidon kohdalla. Erot tulee ottaa vain siinä kohdassa huomioon kun asiakirjat arkistoidaan. Koska erot koskevat vain asiakirjojen arkistointia, voi Ahvenanmaan poliisiviranomainen huoletta noudattaa mantereen julkisuuslakia salassapidon osalta sekä kyseiseen lakiin perustuvaa Poliisihallituksen määräystä, joka käsittelee poliisin salassa pidettävien tietoa-aineistojen käsittelyä.

Kolmannessa tutkimuskysymyksessä kartoitettiin salassapidon merkitsemistä asiakirjaan. Vastaus tähän kysymykseen saatiin käymällä lävitse, julkisuuslakia, tietoturvasetusta, Poliisihallituksen määräystä sekä oikeuskirjallisuutta. Työssä käsitellään kattavasti salassapidon merkitsemistä osioissa 4.2 Salassapidon merkitseminen ja

6.2.1 Salassa pidettävän asiakirjan kriteerit ja salassapitomerkinneen teko. Lisäksi salassapidon merkitsemiseen annetaan ohjeita työn liitteenä olevan ohjeistuksen Ohjeita esitutkinnan salassapitoon kohdassa 2. Salassapitomerkinneen teko.

Salassapito merkitään paperiseen asiakirjaan pääsäännön mukaan salassapito merkinnällä, joka tehdään usein punaisilla leimoilla asiakirjan oikeaan yläkulmaan ensimmäiselle sivulle. Salassapito merkinnästä pitää käydä ilmi mihin säädökseen asiakirjan salassapito perustuu, miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja asiakirjan suojaustaso. Pääsäännöstä tehtävät poikkeamat on esitetty työn edellisessä kappaleessa mainituissa osioissa, jotka käsittelevät salassapidon merkitsemistä.

Työn neljäs tutkimuskysymys käsittelee asiakirjan suojaustason valintaa. Vastaus tähän kysymykseen saatiin käymällä lävitse julkisuuslakia, tietoturva-asetusta, Poliisihallituksen määräystä sekä oikeuskirjallisuutta. Työssä suojaustason valintaa käsitellään osioissa 4.2 Salassapidon merkitseminen ja 6.2.2 Suojaustason valinta ja turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö. Lisäksi suojaustason valintaan annetaan käytännön ohjeita liitteenä olevan ohjeistuksen Ohjeita esitutkinnan salassapitoon kohdassa 3. Suojaustason valinta.

Suojaustasoja on 4 erilaista (ST I-IV), joiden käyttöön on erilaiset perusteet. Suojaustasoa valittaessa tulee pohtia asiakirjakohtaisesti kuinka vakavia seurauksia tiedon paljastumisella tai oikeudettomalla käytöllä olisi suojattavan edun kannalta? Jos tiedon paljastuminen tai oikeudeton käyttö voisi aiheuttaa suojattaville yleisille eduille erityisen suurta vahinkoa, tulee valita suojaustaso I. Jos vaarana on aiheuttaa suurta vahinkoa suojattaville yleisille eduille, tulee valita suojaustaso II. Jos tiedon paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa suojattaville yleisille/yksityisille eduille ja oikeuksille, tulee valita suojaustaso III. Jos tiedon leviäminen voi aiheuttaa suojattaville yleisille tai yksityisille eduille haittaa tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä, tulee valita suojaustaso IV.

LÄHTEET

Aho, T. 2010. Tietoaineistojen luokittelu. Viitattu 30.1.2015.
<https://www.vahtiohje.fi/web/guest/tietoaineistojen-luokittelu>

Apulaisoikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen ratkaisu 19.5.2003. Memoriaalipöytäkirjojen julkisuus. Dnro 1387/4/02.

Apulaisoikeusasiamiehen Petri Jääskeläisen ratkaisu 19.4.2005. Verotoimiston menettely selvitys- ja tietopyyntöjen käsittelyssä. Dnro 2001/4/2003.

Apulaisoikeusasiamiehen Jussi Pajuojaan ratkaisu 22.9.2011. Asiakirjapyyntöä käsitely. Dnro 199/4/11.

Apulaisoikeusasiamiehen Jussi Pajuojaan ratkaisu 25.2.2014. Poliisin menettely julkisuuslain määräaikojen noudattamisessa. Dnro 1400/4/13.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 20.11.2007. Asiakirja- ja tietopyyntö. Dnro 916/1/06.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 31.01.2000. Toimituskirjassa käytettävästä kielestä. Dnro 1059/1/99.

Bamberg, J. Jokinen, P. & Laine, M. 2007. Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Gaudemus.

Eduskunnan oikeusasiamiehen Riitta-Leena Paunio ratkaisu 31.12.2003. Asiakirjoista perityt tietopalvelu- ja kopiomaksut. Dnro 3211/4/01.

Eduskunnan oikeusasiamiehen Riitta-Leena Paunio ratkaisu 26.6.2008. Yksityisen hoidon tuen liikamaksun perintä. Dnro 86/4/06.

Esitutkintalaki 2011. L 22.7.2011/805 muutoksineen.

Hallintolaki 2003. L 6.6.2003/434 muutoksineen.

Helminen, K., Kuusimäki, M. & Rantaeskola, S. 2012. Poliisilaki. Helsinki: Talentum.

Helminen, K., Fredman, M., Kanerva, J., Tolvanen, M. & Viitanen, M. 2012. Esitutkinta ja pakkokeinot. Helsinki: Talentum.

Henkilötietolaki 523/1999. L 22.4.1999/523 muutoksineen.

HE 30/1998 yksityiskohtaiset perustelut

Heuru, K. 2003. Hyvä hallinto. Helsinki: Edita publishing OY.

Hirsjärvi, S. Remes, P & Sajavaara P. 2008. Tutki ja kirjoita. Helsinki; Tammi. 13–14.osin uudistettu painos.

Husa, J. & Pohjalainen, T. 2014. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki; Talentum.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 17.10.2000/2605. Dnro 637/1/00.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 26.1.2007/185. Dnro 1394/2/05

Kuisma, P. 2012. Laadullisista tutkimusmenetelmistä. Viitattu 27.9.2014. Löytyy https://moodle2.samk.fi/pluginfile.php/89240/mod_resource/content/1/kvali/LAADULLISISTA_TUTKIMUSMENETELMISTA_2012.pdf

Kulla, H.2012. Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki; Talentum.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta. 1999. L 21.5.1999/621 muutoksineen.

Landskapslag om allmänna handlingars offentlighet 1977. L 19.7.1997/72 muutoksineen.

Merriam, S. 1988. Fallstudien som forskningsmetod. Lund: Studenlitteratur ab.

Mäenpää, O. 2003. Hallinto-oikeus. Helsinki; Wsoy lakitieto

Mäenpää, O.2011. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki; Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

Perustuslaki. 1999. L 11.6.1999/731 muutoksineen

Poliisihallitus 2010. Määräys poliisin salassa pidettävien tietojen käsittelystä. 2020/2010/4030.

Valtioneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa.2010. A 1.7.2010/681.

Valtiovarainministeriö 2010. Ohje tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta (VAHTI). Valtionhallinnon tietoturvallisuuden johtoryhmä 2/2010.

Voutilainen, T. 2012. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Helsinki; Edita.

Yin, R.2003. Case study research. 3 painos. California: Sage publications. Applied social research methods series volume 5.

LIITE 1

OHJEITA ESITUTKINNAN SALASSAPITOON!



Kuvio 3. Salassapidon 5 askelta.

1. Salassa pidettävän asiakirjan kriteerit

- Salassa pidettäviä asiakirjoja esitutkinnan kannalta ovat; poliisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta sekä esitutkintaa varten laaditut ja saadut asiakirjat. Poliisin rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä varten ylläpidetyt rekisterit ja rikoksen selvittämiseen liittyvät selvitykset. Poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä sisältävät asiakirjat. (Julkisuuslaki 621/1999, 24 § kohdat 3-5.) Rikosten selvittäminen ja ehkäisy kuuluvat yleiseen intressiin (Mäenpää 2003, 331).

- Jo asiakirjan laatimisvaiheessa tulisi ottaa huomioon asiakirjan salassapito, asiakirjat tulee laatia siten, että niiden käsittely tukee salassapitoa ja käyttörajoituksia (Aho 2010).

2. Salassapitomerkinntä teko

- Asiakirjaan on tehtävä merkintä sen salassapidosta, merkinnästä pitää käydä ilmi miltä osin asiakirja on salassa pidettävä ja mihin salassapito perustuu (Julkisuuslaki 621/1999, 25 §).
- Viranomaisen on tehtävä salassapito merkintä viranomaisen asiakirjaan, joka salassa pidettävä yleisen tai yksityisen edun vuoksi ja joka annetaan asianomaiselle. Merkintä on mahdollista tehdä myös muihin asiakirjoihin. Viranomaisen suositellaan tekevän myös merkintä salassapidosta niihin asiakirjoihin, jotka annetaan toiselle viranomaiselle tai joka käsittelee asiakirjaa viranomaisen toimeksiannon nojalla. Salassapitomerkinntä tehdään asiakirjan oikeaan yläkulmaan ensimmäiselle sivulle. Kun kyseessä on suojaustasot I ja II voidaan merkinnän lisäksi käyttää punaista poikkiviivaa jokaisella sivulla. Salassapitovelvollisuus ilmaistaan kertomalla minkälaiset tiedot ovat salassa pidettäviä esimerkiksi hakijan terveyden tilaa koskevat tiedot tai mitkä asiakirjan osat ovat salassa pidettäviä, kuten liitteen jaksot 1.2. Merkinnästä pitää myös käydä ilmi salassapidon peruste ja suojaustaso. (Poliisihallitus 2010, 8.)

3. Suojaustason valinta

- Suojaustaso määritellään sen mukaan kuinka vakavia seurauksia tiedon paljastumisesta tai käytöstä seuraisi suojattavalle edulle (Poliisihallitus 2010, 6).
- Viranomaisen on tarkoitus ohjeistaa asiakirjojen luokittelu omassa toimintaympäristössään (Aho 2010).

- Poliisin henkilörekisterit ja niihin sisältyvien tietojen julkisuus ja salassapito perusteet sekä luokitus vaatimukset ovat samoja kuin muiden asiakirjojen (Poliisihallitus 2010, 12).
- Se että tehdäänkö asiakirjaan luokitusmerkintä, on asiakirjan allekirjoittajan päätettävissä tai työjärjestyksessä erikseen määrätyn henkilön päätettävissä. Luokitusmerkintä kertoo millä tavalla asiakirja on suojattava ja kenelle se on tarkoitettu jaettavaksi asiakirjan laatijan tai allekirjoittajan mielestä. Vaikka asiakirja olisi ilman suojaustasoa, ei salassa pidettävää tietoa saa paljastaa sivullisille. Asiakirjan luokittelu voidaan kohdistaa vain myös niihin asiakirjan käsittelyvaiheisiin, joissa erityistoimenpiteet ovat tarpeen suojattavan edun kannalta. (Poliisihallitus 2010,7.)
- Luokitusmerkintä voidaan myös jättää tekemättä, jos kaikki viranomaisessa asiakirjaa käsittelevät ovat perillä asiakirjan salassapidosta ja sen vaatimista menettelytavoista (Poliisihallitus 2010, 10).
- Jos tieto on luonteeltaan sellaista, että salassapito lakkaa tietyn ajan kuluttua, niin tulee se aika ilmoittaa asiakirjassa tai erillisenä sähköisenä tai kirjallisena tietona. Määräaika tulee kirjata asiakirjan laatijan tai haltijan toimesta, jos asiakirjassa on luokitusmerkintä, niin on se luontevaa kirjata sen yhteyteen. (Poliisihallitus 2010, 10.)
- Arkistonmuodostussuunnitelmaan voidaan kirjata asiakirjan oletusluonteinen suojaustaso ja tarve, tosin jokaisen asiakirjan luokitustarve ja luokka tulee aina arvioida erikseen. Pääsääntöisesti eri suojaustasoihin kuuluva tieto, sijoitetaan eri asiakirjoihin, täten mahdollistetaan asiakirjan hallinta ja käytettävyys koko asiakirjan elinkaaren aikana. Suojaustasoihin I ja II kuuluvien asiakirjojen käsittely on oltava mahdollistaa jäljittää koko asiakirjan elinkaaren osalta. (Aho 2010.)

- Jos asiakirja on tarkoitus jakaa laajalla joukolla, tulee asiakirja kirjoittaa siten, että se voidaan luokitella suojaustasoon III tai IV, itse asiakirjassa voidaan sitten viitata korkeamman suojaustason asiakirjoihin. Mitä arempi tieto on kyseessä, sitä turvallisempaa pitää olla koko asiakirjan käsittelyketju. (Aho 2010.)

suojaustaso I (ST I), "jos salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille eduille;" (Poliisihallitus 2010, 9).

suojaustaso II (ST II), "jos salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille eduille;" (Poliisihallitus 2010, 9).

suojaustaso III (ST III), "jos salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille tai yksityisille eduille ja oikeuksille;" (Poliisihallitus 2010, 9).

- Arkaluontoisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat kuuluvat suojaustasoon III, jos asiakirjan sisällöstä ei muuta johdu (Poliisihallitus 2010, 13).
- Arkaluontoisina tietoina pidetään henkilötietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan: 1) rotua tai etnistä alkuperää; 2) henkilön yhteiskunnallista, poliittista tai uskonnollista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista; 3) rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta; 4) henkilön terveydentilaa, sairautta tai vammaisuutta taikka häneen kohdistettuja hoitotoimenpiteitä tai niihin verrattavia toimia; 5) henkilön seksuaalista suuntautumista tai käyttäytymistä; taikka 6) henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia. (Henkilötietolaki 523/1999, 11§.)

suojaustaso IV (ST IV), "jos salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa haittaa salassapitosäännöksessä tarkoitetuille yleisille tai yksityisille eduille tai, jos tiedon oikeudeton paljastuminen tai käyttö voi aiheuttaa haittaa

yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä." (Poliisihallitus 2010, 9).

- Tasoon IV kuuluu ne asiakirjat, joiden luovuttamisen suhteen viranomainen saa käyttää harkintavaltaa, kuten harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat, tai ne asiakirjat joita saadaan lain mukaan luovuttaa vain tiettyä tarkoitusta varten, kuten henkilörekisterit (Poliisihallitus 2010, 7).
- Muita kuin arkaluontoisia henkilötietoja sisältävä asiakirja kuuluu suojaustasoon IV, jos se on suojattavan edun kannalta tarpeellista (Poliisihallitus 2010, 13).

3.1 Turvallisuusluokitusmerkinnän käyttö

- Turvallisuusluokitusmerkintää saa käyttää vain julkisuuslain 24 § 1 momentin 2,7-10 kohdissa, jollei merkinnän tekeminen ole tarpeellista kansainvälisen tietoturvallisuusvelvoitteen tähden tai asiakirja liity kansainväliseen yhteistyöhön (Poliisihallitus 2010, 10).
- Jos asiakirja on laadittu ruotsin kielellä tai käännetty ruotsiksi, tulee myös turvallisuusluokitus tehdä ruotsiksi (Poliisihallitus 2010, 10).
- Jos asiakirjaan tehdään turvallisuusluokitusmerkintä, niin sillä voidaan korvata suojaustasomerkintä (Tietoturvallisuusasetus 11 § mom 1).
- Huolimatta siitä, onko kyseessä suojaustaso- vai turvallisuusluokiteltu tieto, niin tapahtuu tietojen käsittely suojaustason mukaisesti (Poliisihallitus 2010, 6).

- Turvallisuusluokitusmerkintä voidaan tehdä erillisille asiakirjalle, joka liitetään varsinaiseen asiakirjaan, jos asiakirjan käsittelyä koskevat turvallisuusvaatimukset ovat vain lyhytaikaisesti voimassa. (Tietoturvallisuusasetus 10 § mom 2).

4. Tiedon antaminen asiakirjasta

- Salassa pidettävästä asiakirjasta on oikeus saada tieto, vain niissä tapauksissa, kun julkisuuslaissa todetaan (Julkisuuslaki 621/1999, 10 §).
- Esitutkinnassa laaditusta tai esitetystä asiakirjasta ei ole asianomistajalla (edustajalla/avustajalla) oikeutta saada tietoa ennen tutkinnan päättämistä, jos se vaarantaa tutkinnan (Julkisuuslaki 621/1999 11 §).
- Suojausmerkintä ei itsessään luo salassapitovelvollisuutta, vaan viranomaisen on joka kerta arvioitava asiakirjan julkisuus julkisuuslain valossa, kun asiakirjasta pyydetään tietoa (Poliisihallitus 2010, 17).
- Tiedon viranomaisen asiakirjasta antaa se henkilö, jolle se hänen tehtäviensä tai asemansa perusteella kuuluu tai se henkilö, jonka tehtäväksi se on määrätty. Useimmiten tiedon antaa se henkilö, jolle tehtävä kuuluu hänen asemansa tai tehtävien vuoksi kuuluu, joten tavallisesti jokainen virkamies antaa tiedon oman toimialueensa asiakirjoista. Näin ollen jokainen myös päättää oman toimialueensa koskevien asiakirjojen ja tietojen antamisesta. Tiedoksi antamiset voidaan myös määritellä erityisesti jonkun tehtäväksi viranomaisessa. (Mäenpää 2011, 200.)
- Viranomaisen tässä laissa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen (Julkisuuslaki 621/1999, 33 §).
- Tietojen antamista mietittäessä, pitää ottaa huomioon esitutkintalain 4 luku 15 §.

- Annettaessa luokiteltua aineistoa eteenpäin tulee se merkitä suojaustasoilla ja varmistuttava siitä, että vastaanottoja täyttää tietoaineiston käsittelyyn liittyvät kriteerit sekä luovutuksen lain mukaisuudesta (Aho 2010).

5. Arkistoinnissa huomioitavaa

- Julkisuuslaki ei velvoita erottelemaan salaisia ja julkisia tietoja asiakirjojen arkistoinnissa. Tosin julkiset ja salaiset tiedot pitää kyetä erottelemaan toisistaan siinä vaiheessa, kun tietoja annetaan ulos. (Voutilainen 2012, 114.)
- Ahvenanmaan julkisuuslaki eroaa mantereen julkisuuslaista salassapitoaikojen osalta. Esimerkiksi yleinen salassapitoaika mantereella on 25 vuotta ja Ahvenanmaalla se on 20 vuotta (Mäenpää 2011, 193: LL om allmänna handlingars offentlighet 72/1977, 17–18 §).

LIITE 2

ANVISNINGAR OM HEMLIGHÅLLET AV FÖRUNDERSÖKNING!



Figur 3. Hemlighållandets 5 steg.

1. Kriterier för handlingar som ska sekretessbeläggas

- Myndighetshandlingar som är sekretessbelagda med tanke på förundersökning; anmälan om brott till polisen och handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning, register som förs av polisen för utredning eller förebyggande av brott och rapporter för att förebygga brott, handlingar som innehåller polisens taktiska eller tekniska metoder och planer. (Offentlighetslagen 621/1999, 24 § punkter 3-5.) Förebyggandet och utredningen av brott tillhör allmänt intresse (Mäenpää 2003, 331).

- Redan då när man börjar avfatta en handling borde man tänka på handlingens sekretess, handlingar ska avfattas på sådant sätt som stöder dess sekretess och användningsbegränsningar. (Aho 2010)

2. Utförande av sekretessanteckning

- Anteckning om sekretess skall göras i en myndighetshandling, av anteckningen skall framgå grunden för sekretessen och till vilka delar handlingen är sekretessbelagd (Offentlighetslagen 621/1999, 25 §).
- "En myndighet måste göra en anteckning som utvisar sekretess i en myndighetshandling som den ger till en berörd part och som är sekretessbelagd för någon annans eller något allmänt intresses skull. Anteckningen kan också införas i andra sekretessbelagda handlingar. Det rekommenderas att anteckningen även införs i en sekretessbelagd handling som överläts åt en annan myndighet eller åt någon som på uppdrag av myndighet hanterar sekretessbelagd information. I allmänhet införs anteckningar som utvisar sekretess på handlingens första sida i övre högra hörnet. I handlingar på skyddsnivå I och II kan man förutom stämpeln för sekretess använda röda tvärgående linjer på alla sidor." (Polisstyrelsen 2010, 8.)

3. Val av skyddsnivå

- "Skyddsnivåklassen för handlingar som är sekretessbelagda avgörs utgående från vilken skada obehörigt avslöjande eller obehörig användning orsakar det intresse som ska skyddas" (Polisstyrelsen 2010, 6).
- Myndigheten borde ge anvisningar om hur man klassificerar handlingar i sin egen verksamhetsomgivning (Aho 2010).

- "Grunder för överlåtelse och offentlighet samt kraven för klassificering är de samma för polisens personregister och den information som de innehåller som för övriga handlingar" (Polisstyrelsen 2010, 13).
- "Den som skriver under eller en person som skilt bestäms i arbetsordningen fattar beslut om att föra in anteckningar om skyddsnivå i handlingen. Den införda anteckningen om skyddsnivå anger vilken uppfattning den som utarbetat eller undertecknat handlingen har om hur handlingen ska skyddas och för vem den är avsedd (distribution). Oberoende av klassificeringsanteckningen får sekretessbelagd information inte utlämnas till sådana som inte är behöriga. Det är inte tillåtet att avslöja sekretessbelagd information åt utomstående även om anteckning som anger skyddsnivå inte har införts i handlingen. Klassificeringen kan också utföras så att kraven på datasäkerhet endast gäller för sådana hanteringsskeden där specialåtgärder är nödvändiga för det intresse som ska skyddas." (Polisstyrelsen 2010, 7.)
- "Klassificeringsanteckningen kan utlämnas om alla vid myndigheten som hanterar handlingen är medvetna om att den är sekretessbelagd och om de förfaringssätten för hantering av handlingen" (Polisstyrelsen 2010, 10).
- "Om den sekretessbelagda informationen är av en sådan art att den är sekretessbelagd endast en viss tid, ska den som utarbetar eller innehar handlingen låta denna tid anges i handlingen eller som en skild skriftlig eller elektronisk uppgift. Om handlingen har försetts med en klassificeringsanteckning är det ändamålsenligt att i samband med anteckningen ange när sekretessen upphör". (Polisstyrelsen 2010, 10.)
- Till en arkivbildningsplan kan man skriva handlingens förmodade skyddsnivå och behov, ändock måste man bedöma varje handling skilt och dess skyddsbehov och klass. I huvudregel placerar man olika skyddsklassat information till olika handlingar och då kan man hantera och använda handlingen under hela dess levnadslopp. Handlingar som tillhör skyddsnivåerna I och II måste man kunna spåra under hela dess levnadslopp. (Aho 2010.)

- Om handlingen kommer att utdelas till en vid grupp måste man skriva handlingen på sådant sätt att handlingen tillhör skyddsnivå III eller IV, men i handlingen kan man hänvisa till handlingar som har högre skyddsnivåer. Ju känsligare information man hanterar desto säkrare måste hela hanteringskedjan vara. (Aho 2010.)
- "**skyddsnivå I (ST I)**, om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter i en handling kan orsaka särskilt stor skada för de allmänna intressen som avses i sekretessbestämmelsen;" (Polisstyrelsen 2010, 9).
- "**skyddsnivå II (ST II)**, om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter i en handling kan orsaka betydande skada för de allmänna intressen som avses i sekretessbestämmelsen;" (Polisstyrelsen 2010, 9).
- "**skyddsnivå III (ST III)**, om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter i en handling kan orsaka skada för de allmänna intressen som avses i sekretessbestämmelsen;" (Polisstyrelsen 2010, 9).
- "Om informationen i den sekretessbelagda handlingen inte kräver annat, klassificeras handlingar som innehåller känsliga personuppgifter enligt skyddsnivå III" (Polisstyrelsen 2010, 13).
- "Med känsliga uppgifter avses personuppgifter som beskriver eller vilkas syfte är att beskriva 1) ras eller etniskt ursprung, 2) någons samhällliga eller politiska uppfattning eller religiösa övertygelse eller medlemskap i ett fackförbund, 3) en brottslig gärning eller ett straff eller någon annan påföljd för ett brott, 4) någons hälsotillstånd, sjukdom eller handikapp eller vårdåtgärder eller därmed jämförbara åtgärder som gäller honom, 5) någons sexuella inriktning eller beteende, eller 6) någons behov av socialvård eller de social-

vårdstjänster, stödåtgärder och andra förmåner inom socialvården som någon erhållit." (Personsuppgiftlag 523/1999, 11 §.)

- "**skyddsnivå IV (ST IV)**, om obehörigt avslöjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter i en handling kan orsaka olägenheter för de allmänna eller enskilda intressen som avses i sekretessbestämmelsen" (Polisstyrelsen 2010, 9).
- "I informationssäkerhetsförordningen har övriga handlingar som kan klassificeras som handlingar som kräver skyddsnivå IV definierats. Sådan är handlingar jämte den information som de innehåller vars utlämnande enligt lag är beroende av en myndighets prövning (t.ex. enligt prövning offentliga handlingar) eller om handlingen enligt lag får lämnas ut endast för specifika ändamål (t.ex. personregister)." (Polisstyrelse 2010, 7.)
- "Handlingar som inte innehåller känsliga personuppgifter klassificeras på skyddsnivå IV, om det är nödvändigt för det intresse som ska skyddas" (Polisstyrelse 2010, 13).

3.1 Användning av säkerhetsklassificering

- "Anteckning om säkerhetsklass får inte användas i andra fall än de som avses i 24 § 1 mom. 2, 7–10 punkten i offentlighetslagen, om anteckningen inte är nödvändig för tillgodoseendet av en internationell förpliktelse som gäller informationssäkerheten eller om handlingen inte i övrigt hänför sig till internationellt samarbete" (Polisstyrelse 2010, 10).
- "Anteckningen om säkerhetsklassificering görs på svenska i handlingar som har upprättats på svenska eller översatts till svenska" (Polisstyrelse 2010, 12).

- En anteckning om säkerhetsklassificering kan göras i samband med eller i stället för den anteckning som utvisar handlingens skyddsnivå (Statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen 681/2010 11 §, mom. 1).
- "Hanteringen av handlingen sker enligt skyddsnivå oberoende av om det är en handling som klassificerats enligt skyddsnivå eller säkerhetsklass" (Polisstyrelse 2010, 6).
- En anteckning om säkerhetsklassificering kan föras in i en separat handling som fogas till handlingen om de krav på hanteringen som svarar mot säkerhetsklassen är nödvändiga endast under en viss kort tid (Statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen 681/2010 10 § mom. 2).

4. Utlämnande av information om handling

- "Uppgifter om en sekretessbelagd myndighetshandling eller om dess innehåll får lämnas ut endast om så särskilt bestäms i denna lag" (Offentlighetslagen 621/1999, 10 §).
- "En part, hans ombud eller hans biträde har inte den rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling när det är fråga om en handling som har företetts eller upprättats i samband med förundersökning eller polisundersökning som ännu pågår, om utredningen skulle försvåras av att uppgifter lämnas ut" (Offentlighetslagen 621/1999, 11 §).

- "Skyddsanteckningen i sig medför inte sekretess, utan myndigheten ska alltid utgående från offentlighetslagen separat varje gång någon ber om information om informationsmaterialet utvärdera handlingens sekretess. " (Polisstyrelsen 2010, 18).
- Informationen från en myndighets handling ges ut av den person, som tillhör honom på grund av hans tjänsteuppgifter eller position eller den person som tilldelats som uppgift att ge ut information om handlingar. Oftast ger den personen ut information vars uppgift det är på grund av hans tjänsteuppgifter eller position, så vanligtvis varje tjänsteman ger ut information om handlingar som tillhör hans verksamhetsområde. På det sättet bestämmer man också om informationens utlämnande i sitt eget verksamhetsområde. Man kan också bestämma inom myndigheten att en viss person ger ut all information om handlingar. (Mäenpää 2011, 200)
- "Ändring i ett myndighetsbeslut som avses i denna lag får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen" (Offentlighetslagen 621/1999, 33 §).
- Vid utlämnande av information om handlingar ska man komma ihåg vad det står i förundersökningslagens 4 kapitel 15 §.
- När man ger sekretessklassificerat material vidare måste man anteckna det med skyddsnivåerna och försäkra sig om att mottagaren uppfyller de kriterier som gäller hanteringen av materialet och att utlämnandet också fyller lagens krav (Aho 2010).

5. Att beakta vid arkivering

- Offentlighetslagen förpliktar inte att man måste avskilja hemligt material från offentligt material vid arkivering. Men istället måste man kunna avskilja offentligt material från hemligt material när man ger ut information. (Voutilainen 2012, 114.)

- Ålandska offentlighetslagen skiljer sig från Finlands offentlighetslag gällande sekretessidernas längd. Till exempel är allmän sekretessid i Finland 25 år men på Åland är det 20 år. (Mäenpää 2011, 193: LL om allmänna handlingars offentlighet 72/1977, 17–18 §.)